Report of the Auditor General to the Northwest Territories Legislative Assembly

September 2002

240 Sparks Street
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

September 27, 2002

The Honourable Anthony W.J. Whitford, MLA
Speaker of the Northwest Territories
Legislative Assembly
P.O Box 1320
Yellowknife, NWT
XIA 2L9

Dear Mr. Whitford:

I herewith transmit my Report, in English, to be tabled before the Legislative Assembly in accordance with the provisions of Section 30(2) of the Northwest Territories Act, R.S., c.N-22, s.1.

The report deals with "Other Matters" arising from our audit of the financial statements of the Government of the Northwest Territories for the years ended 31 March 2000 and 31 March 2001 that, in my opinion should be brought to the attention of the Legislative Assembly. The report also includes our recommendations and related management responses.

Yours sincerely,

Sheila Fraser, FCA

Encl.

Contents

Report of the Auditor General to the Northwest Territories Legislative Assembly

Chapter

1 Compliance with Authority and Public Accounts Issues

2 Follow-up of Previous Audit Recommendations, including the 1998 Report on the Department of Municipal and Community Affairs

3 Department of Resources, Wildlife and Economic Development: Grants and Contributions for Small Business Development

4 Other Audit Observations – NWT Housing Corporation

Appendix: About the Audit and the Office of the Auditor General of Canada

Chapter 1

Compliance with Authority and Public Accounts Issues

Purpose

1.1 In the past two years the Standing Committee on Oversight and Accountability has devoted part of its hearing on our reports to aspects of the Government's financial condition, including compliance with authorities and performance measurement. This chapter provides further information on this broad topic, and identifies certain items that the Committee may wish to investigate further.

The Government's Financial Condition

1.2 The Government provides a number of reports on its financial condition. Departmental and corporate plans, budgets and annual reports provide the greatest level of detail. The Government's consolidated financial statements summarize financial reporting for all of its entities. In this chapter, the information comes from the consolidated statements, unless we state differently.

Risk

1.3 In the past few years, it has become fashionable to examine financial affairs from the perspective of risk. Risk analysis for governments can be complex. Among the many questions are two key ones:

- What is the risk of unforeseen costs being incurred? And
- What is the risk of revenues not being collected?

Every good planning and budgeting system has included these two questions before, but without necessarily identifying them as risks.

1.4 We start in this chapter by talking about revenues. The big risks in this area are not identifying what revenues to collect, not collecting them efficiently and on time, and not investing the right amount of resources (people and systems) to manage these risks.

1.5 The Government's largest revenue source is an annual grant from Canada for about 70 percent of its budget. The other 30 percent comes from NWT taxation and a variety of other small sources.

1.6 The grant from Canada is complicated. It is negotiated periodically between the two governments and is set out in a Formula Financing Agreement. The Agreement contains many complex formulae, and determining how much the NWT is due for one year can take many more years to finalize. This is because:

- Part of the funding is based on the NWT's population. Final figures cannot be determined until final census population numbers are known, which can be several years later.
- Another part of the funding depends on spending by the provinces and other territories, and these figures are subject to revision by Statistics Canada and final figures are not available for up to seven years.

1.7 As a result, there is a risk that the revenue figures reported for any given year could be too high or too low. If they are too high, the risk is arguably worse. It means that the GNWT would have to pay some monies back to Canada. If they are too low, then Canada owes additional monies to the GNWT. Either situation makes it more difficult for the GNWT to properly plan and budget for its own activities.

1.8 A good example of this is the unexpected windfall received by the Government in 2000-2001. In March 2000, Canada and the three territories finally resolved an old dispute on the application of revised data that affected years that were "closed" under the Agreement. By resolving this one element, the NWT received a lump sum of $61 million and an annual increase of $12 million.

1.9 Another example is the $130 million windfall a few years ago that came from a lump sum adjustment based on population changes. This payment from Canada turned around the GNWT's financial position in 1997-98.

1.10 These two adjustments were both favourable to the GNWT, and each was for large amounts. Fortunately the adjustments did not go the other way, requiring the GNWT to pay back funds already received and likely spent.

1.11 Major funding surprises like these can change deficits into surpluses quickly. They can also work the other way. Thus, managing the funding risk closely, and keeping the Legislative Assembly informed regularly, are essential to good revenue risk management. Grant revenue will inevitably fluctuate under the current agreement. However, by managing the revenue risks, the Government can increase the amount of lead time it has to adjust its budget for shifts in grant revenues. It will also assist in ensuring the Government receives grant revenue on as timely a basis as possible.

Monitoring Revenue Income and Cost Recovery

1.12 Another large source of revenue for the GNWT is Canada's payment for hospital and medical care costs for Indians and Inuit. These costs run into the tens of millions of dollars annually. Thus it is vital that the GNWT:

- Notes what it spends on Indian and Inuit hospital and medical care;
- Ensures that it can recover these costs;
- Bills Canada promptly; and
- Collects the cash as quickly as possible.

1.13 At the end of March 2001 and March 2000, Canada owed the Government $19.3 million and $26.5 million respectively for this program, for money that the GNWT had already paid out. This is tantamount to lending Canada large amounts interest free. The Department has not calculated what this cost the GNWT in lost interest, or in increased borrowing charges. As a rough estimate for the two years, at a nominal 5 percent, the cost would be more than $1 million. It would be financially advantageous to collect these amounts as quickly as possible.

1.14 The Department of Health and Social Services notes that it did not receive funding from Canada on a timely basis for two reasons:

- Its agreement with Canada was not signed until late in the 1999-2000 fiscal year, and this is why it did not bill monthly.
- The audit for the 1999-2000 claim year had not been completed. As a result, Canada held back payments of funds for the 2000-2001 claim year.

1.15 The Department notes that it has had difficulties reaching a final signed agreement with Canada for this program and that there is no

indication that this will change in the future. Also, the Department notes that there were some unusual factors, such as how to allocate costs under the new compensation scheme for physicians, which have delayed the Department from producing a final auditable claim for 1999-2000.

1.16 When an agreement is known to be expiring on a particular date, the Government should attempt to reach an interim billing agreement with Canada to better match its cash inflows and outflows.

1.17 Management Response: The Department has been advised by the Department of Indian and Northern Affairs of Canada (DIAND) that DIAND can not enter into an interim billing agreement with the Department. The Department has attempted to open negotiations on new agreements prior to existing agreements expiring.

1.18 In our review of federal guidance in the area of interim billing agreements we noted that there are Canada Treasury Board rules allowing interim billing agreements. We did not encounter any federal guidance in our review that would prohibit DIAND from entering into such an agreement. We recommend the Department of Health and Social Services work with DIAND in an attempt to overcome the "obstacles" to DIAND entering into an interim billing agreement with the Department of Health and Social Services.

1.19 The Department should review its processes to see if claims can be finalized and audited on a more timely basis.

1.20 Management Response: The Department is continually reviewing its processes and revising its data collection and analysis in an attempt to finalize the claim in a timely manner. The Department has made changes to the methodology of calculating certain allowable expenses and to the way it gathers Territorial Hospital Insurance Services information. The Department hopes that both of these will assist it in meeting deadlines while at the same capturing all recoverable expenses.

1.21 Putting early thought into risk management of revenues is crucial. Other departments also have cost shared agreements with other parties, and they too need to ensure that they manage the revenue risks appropriately.

1.22 At the very least, any department or corporation that bills others for costs or fees should minimize its own revenue risk by making sure it has sufficient people and the right systems to identify bills, issue them promptly, and collect the cash on time.

1.23 Management Response: FMBS has implemented a new "Senior Budget Analyst" position. One of the key duties of this position is to coordinate and maintain a system to monitor government's expenses and revenues on a regular basis to assist in ensuring the government's cash resources are being used efficiently and economically. This will entail an overall coordinated cash management system that is expected to be in place by December 2002. Currently government departments are providing monthly expense and revenue variance reports which are reviewed and followed up where there are significant variances.

Expenses

1.24 Increasingly, the GNWT spends a large proportion of its budget (41 percent in 2000-2001) by contributing to outside bodies such as health and education boards and municipalities, and by providing a large number of smaller grants and contributions to individuals and businesses. It also spends 31 percent of its budget on its own operating costs, a further 23 percent on salaries

and the remaining 5 percent on amortization of capital items. If the expenses of the boards and agencies were analyzed along the same lines, the total salaries and wages would account for the largest portion of government spending.

Grants and contributions, and accountability for results

1.25 About 85 cents out of each dollar of grants and contributions goes to health and education boards, municipalities and local housing authorities. The remaining 15 cents goes to smaller grants and contributions programs. These include programs operated by Resources, Wildlife and Economic Development, which are discussed further in chapter 4 of this report. In dollar terms, the program spending by boards, municipalities, etc. is substantial:

	Millions
Health Boards	$125
Education Boards	88
Municipalities	40
Housing Organizations	29
Others	49
Totals for 2000-2001	$331

1.26 An important question posed by this spending is: how does the government know that it is getting the results that it wants? At the end of the day, the GNWT is responsible to the public for health, education and housing, even though it works with the boards to deliver these programs.

1.27 Over the years, the public has become used to the boards providing services and the boards themselves have become quite independent of the GNWT, except for government funding.

1.28 The boards guard their independence, while the government departments that are primarily responsible for the various programs have to a large extent become funding and policy shops, with little direct day-to-day involvement in delivering programs.

1.29 It may be time for a serious review of the accountability relationships to ensure that the departmental-board partnerships are working as intended. In chapter 3 of our 1999 report we provided detailed discussions on items for inclusion in good accountability relationships. Since then, the GNWT commissioned an independent study (The Cuff Report), that also explored these relationships. The Cuff Report showed that arrangements can be complicated by many factors, including community expectations, land claims and political developments. All the parties need to work in the common interest, recognizing that political considerations often drive the debate and ultimate decisions. However, all those involved need to keep an eye on costs and appreciate that funding is finite.

1.30 The GNWT needs to continue to improve relationships with the boards delivering its programs, and ensure that there is appropriate accountability for wise spending and the achievement of objectives.

1.31 Management Response: As a large part of the Government's budget goes to third parties who deliver services on behalf of the Government, accountability must be extended to follow all the Government's funding. An accountability framework is being developed which is intended for application with third party organizations in addition to the Government itself.

Performance measures

1.32 For several years, the GNWT and other governments have been developing ways of measuring how well they are achieving their objectives. This is not yet a perfect science and

each year governments can and do make changes to the ways they collect and report information. The GNWT is no exception. The Government's financial reporting through its public accounts is of a high calibre. It is also putting more effort into reporting on how it has spent its money and what it has achieved by that spending.

1.33 Deciding what to measure is the first step in evaluating performance. This requires managers to set out clearly what they are mandated to do, what they intend to do, and how they plan to achieve those results. Surprisingly, governments and other public bodies often have great difficulty in articulating their objectives.

1.34 After setting clear objectives, governments can then take the next step of setting goals and targets. These are usually much more specific and time-related, and should answer questions like:

- What do we plan to achieve?
- Over what period will we achieve it?
- How much will we spend to get there?

If this step is done well, the things that require measurement become more obvious.

1.35 The GNWT is improving its culture of performance measurement. Recent developments include the 1999-2000 Results Reports, and a much improved report for 2000-2001 called "Towards Improved Accountability". Before the latest report, the number and type of performance measures were inconsistent, and the use of different terms made it confusing for readers to know if they were comparing apples to apples.

1.36 The 2000-2001 report has eliminated these inconsistencies and all departments have used the same terms. As collecting information to measure performance is expensive, establishing a few key indicators and doing them well would set a good basis on which to build for the future to serve users' needs.

1.37 One highly important question for performance measurement is whether to report on activities (outputs) or achievements (outcomes). As programs are designed to achieve certain benefits for constituents, it is usually most useful to measure outcomes. Yet, these are often more difficult to define and measure than outputs, and departments sometimes resort to measuring what they do, not what they achieve. That is not to say that output measurements themselves are useless. In many situations, building a program to achieve overall objectives can take a long time. Having a plan that shows where things are along the path to a final objective is useful. But, in the absence of a full plan, output measures alone often tell too little of the story.

1.38 The Government should distinguish clearly between outputs and outcomes in future reports, and link them back to goals and objectives. This will help to highlight the results being achieved compared to what is being done.

1.39 Management Response: For several years the Government has been refining its system of performance measurement and results reporting. The Government is in line with other governments across Canada who are still dealing with terminology and measurement issues. The Financial Management Board recognizes that work needs to continue in this area and departmental education needs to be ongoing. Accountability and the relay of results for resources will continue to improve as departments and staff become more comfortable with the logic model of performance measurement, its terminology and use.

Projects on behalf of others

1.40 For years the GNWT has delivered programs for Canada, and more recently for Nunavut and others. In 2000-2001, the GNWT spent $41 million doing this ($50 million in 1999-2000) under agreements to collect the money back

from the other parties. Because these are not considered as GNWT projects, they are not included in voted expenses approved by the Legislative Assembly.

1.41 Yet, many of the projects recur year after year. For all intents and purposes, they have developed characteristics of GNWT programs, albeit funded from different sources. As the total dollar value is significant, consideration should be given to whether these expenses and related revenues should be disclosed in the Main Estimates.

1.42 The financing of projects for others is of particular interest. Usually the GNWT puts its money up front to pay for these costs and then recovers funds from the other parties, often considerably later. For example, at the end of March 2001 Canada owed the GNWT $6 million for projects, and Nunavut owed $3 million. Delays in collecting the cash mean that the GNWT is financing these other parties for programs delivered or administered on their behalf.

1.43 The Government should consider whether to continue financing these projects out of its own money (in effect providing interest-free loans) or whether it should obtain project financing that better matches its cash outflows.

1.44 Management Response: Due to the way the Formula Financing Agreement treats interest earned by the Government there is no benefit to the Government in negotiating such terms when the Government is in a cash surplus position. During the 2000-2001 fiscal year the Government was in a cash surplus position. Any interest earned on the advance would have reduced the Grant by an equivalent amount. However, in years where the Government is expected to be in a cash deficit position, negotiating an advance would be beneficial to the Government as interest expense is borne by the Government.

Using the Government's Public Accounts

1.45 In recent years, the public accounts have not been produced early enough to have an impact on the budget preparation process for the upcoming year. Budgets are prepared in the fall preceding a budget year, and usually tabled early in the new year before the start of the applicable budget year.

1.46 Realistically, because they come months after the year end, the public accounts are of significant use for broader accountability. The public accounts are prepared on a consolidated basis, which means that they include accounts of territorial corporations. As a consequence, the accounts give a full picture of the Government's financial transactions and its financial health as of March 31 in a particular year. The accounts contain detailed explanatory notes setting out the GNWT's accounting policies, and further analyses of various balances included in the statements. These notes help a reader to understand what the summarized figures mean.

1.47 The Statement of Financial Position (also known as a Balance Sheet), for example, provides details of the Government's assets, liabilities and equity. Assets are the things of value that the Government owns, such as loans due from others. For the 2000-2001 fiscal year the statements contain, for the first time, details of tangible capital assets owned, such as land and buildings. On the other side, liabilities show what the Government owes to others, as well as how much is left at the end of the year as either an accumulated surplus or deficit. The notes supporting some of these figures help to explain the various risks taken by the Government in its activities. The explanatory notes also help readers to better understand the future spending commitments that have been made, as well as

other important information, such as the Government's exposure under loan guarantees.

1.48 Although the public accounts themselves trail the budget by up to 18 months, they can indicate clearly and credibly where the government stands financially at the beginning of the budget cycle and also provide a good historical comparison with the original budget plans for the applicable year. This allows a reader to see if the budgetary process was accurate, or if it was too aggressive or too conservative. A good variance analysis explaining the differences between budget and actual figures can contribute to lessons learned that will help members in future budgetary deliberations.

1.49 Members may be interested to know that the public accounts can provide valuable information on revenue/expense trends, as well as a history of spending by departments on some specific items, such as highways or airports, children's programs, tax revenues by source, and a variety of other items.

1.50 We are pleased to note that the Government completed its 2001 consolidated financial statements much earlier than in recent years. A lot of the credit is due to the accounting staff in both the GNWT and the Corporations who worked hard to shorten the time lines. For its 2002 year-end, the Government completed its accounts even earlier and this allowed us to finalize our audit by mid-September. This is excellent progress towards providing past accounting data as useful inputs into the budgeting cycle.

Authority and compliance

1.51 In a parliamentary system, essential control of the public purse is maintained by having a consolidated revenue fund and ensuring that all expenses from it are authorized. The authority usually comes from the budget process, including appropriation acts, backed up by legislation such as the *Financial Administration Act* (FAA).

1.52 The FAA requires that money be available before anyone makes a commitment to spend. Each department gets a budget allocation, so it is an annual part of our audit to review and report on any instances where a department has spent more than it had in its approved budget.

1.53 In serious cases, we may issue a qualified audit opinion on the financial statements. This is a highly important event as it informs the public that the Government has not followed its own legislation, and essential controls did not work.

1.54 For the 2000-2001 and 1999-2000 fiscal years, we qualified our audit opinion for the equal pay issue, a carry-over issue from 1998-1999. This issue was discussed publicly at the last meeting of the Accountability and Oversight Committee. In our opinion the Government did not receive the proper technical authorization from the Legislative Assembly to make payments for equal pay. As the payments for equal pay were and are being made over many years, the same issue will carry over into the 31 March 2002 financial statements unless proper legislative approval under section 31(1) of the FAA is obtained by the Government for the continuing payments. For the record, we note that the Financial Management Board Secretariat believes that it obtained all proper authorities.

1.55 Our audit opinion for 1999-2000 was also qualified because the Department of Health and Social Services overspent its approved budget by $1,024,000, in spite of receiving supplementary estimates of almost $4 million for that year. The Department cited two causes for the overspending:

- Higher than forecasted costs for Out-of-Territories Hospitals; and

- A shortfall in Physician Programs due to fee increases, increased aging of the population and increased health awareness.

1.56 The Department's need for supplementary estimates has been an ongoing problem for many years. In spite of previous discussions before the Accountability and Oversight Committee (and its predecessors), the Department has not been able to come up with more effective methods of predicting these costs.

Tangible Capital Assets

1.57 Historically, governments have prepared their financial statements differently from the private sector, particularly in the area of capital assets (buildings, equipment, and the like.) The private sector has shown its capital assets on their balance sheets as assets, and then charged (amortized) part of the value each year as an expense against revenue, as the assets were used up or otherwise decreased in value. Governments, in contrast, showed their capital spending as expenses, with no ongoing value reported as an asset. In other words, governments wrote off their capital costs in the first year, whereas the private sector wrote off the costs over the life of the asset.

1.58 But things have changed. Following recommendations of the Public Sector Accounting Board of the Canadian Institute of Chartered Accountants, governments are now starting to show their capital spending as assets with a multi-year life. For the 2000-2001 year, the GNWT adopted this new approach, and budgeting was changed to recognize capitalization and related amortization.

1.59 As a practical measure the Government has gone back and identified capital assets costing $50,000 or more, and made a retroactive adjustment to show them in the financial statements. This adjustment comes to a net increase of $679 million in assets on the Statement of Financial Position. Items costing less than $50,000 will continue to be listed as expenses when they are bought.

1.60 It is important to note that including tangible capital assets does not improve the Territory's financial health, but this change has several benefits:

- It can assist the GNWT to match capital costs over the life of service that the assets provide;
- It will require the Government to have good systems to record and track capital assets, leading to better information for safeguarding them;
- It will provide a more complete picture of the Government's financial position; and
- It will allow the Government to develop better information for rate setting, cost recovery and performance reporting.

The amortization of these assets over their useful lives will be charged as an annual expense.

Consolidated versus non-consolidated financial statements

1.61 In the fall of each year the Comptroller General tables a set of the Government's own financial statements in the Legislative Assembly. These statements don't include those of the various Crown corporations, such as the NWT Development Corporation, NWT Housing Corporation, or the NWT Power Corporation. But they do include any payments made to those corporations and any receipts from them.

1.62 The Comptroller General also produces a set of Consolidated Financial Statements that includes the results of the Corporations. These consolidated statements are the official accounting report of the GNWT, and, as noted

above, they are the ones on which we give our audit opinion.

1.63 Consolidated financial statements don't simply add together the statements of all the Government entities. Adding them together would produce some double counting - for example, much of the Housing Corporation's revenue actually comes from the GNWT's contribution. So consolidated statements take out those items that would be included more than once, so that the final product gives a complete picture of the Government's family of entities.

Discretionary versus non-discretionary spending

1.64 Governments administer many different kinds of programs, which vary in complexity and in the way they are administered. For example, a program may give a contribution to a business for economic development purposes, or build a school in a community. These contribution programs are treated as one-time events that are budgeted for and voted on by members of the Assembly each year. We call them discretionary spending, as the Legislature can decide whether to spend or not.

1.65 Some other types of spending are not discretionary. Multi-year leases, for example, must be paid under legal commitments. Without such commitments, owners would be unwilling to do business with the Government. Some programs establish entitlements where people expect to receive a payment, or have some service paid for by the Government. Health care and social assistance are examples of these kinds of entitlements that usually arise through legislation. Any contract that the Government signs that runs across more than one year creates a long-term payment obligation.

1.66 When members consider the budgets, it might be helpful to them to know how much of the spending is already committed and how much is truly discretionary.

1.67 Management response: FMBS will look at expanding the information contained in the Main Estimates to indicate the volume of expenses that are non-discretionary or result from legislative requirements. Information on lease commitments has been included in the Main Estimates for some time.

Chapter 2

Follow-up on Previous Audit Recommendations and the 1998 Report on the Department of Municipal and Community Affairs

Background

2.1 The Standing Committee on Accountability and Oversight has asked us what happens to our audit recommendations, and whether they are acted upon by government.

2.2 Periodically, we track the recommendations we make in our annual reports, and report on the Government's progress in addressing them. This helps ensure that Members of the Legislative Assembly have more complete and meaningful information at their disposal to help in holding the Government accountable for its results.

Scope

2.3 This chapter provides information on the number of recommendations made to the GNWT and the kinds of issues covered over the last five years. For recommendations that we made between 1995 and 1999, we contacted the Government departments and Territorial corporations involved and gave them a list of the recommendations. We asked them to provide us with an update on these recommendations. We wanted to know whether or not these recommendations had been implemented. If yes, we asked what the current status was. If no, we wanted to know why.

2.4 Due to changing circumstances or priorities within government, some recommendations that we have made have become obsolete. In such cases, departments and corporations were asked to provide explanations why the recommendations were no longer valid. An example of this would be the recommendations that were made concerning the Y2K problem.

Recommendations from the Auditor General 1995 to 1999

2.5 From 1995 to 1999, we made 34 recommendations to the Government in our reports to the Legislative Assembly. The issues varied from financial statement issues to accountability and performance measurement. Some of the recommendations were aimed at particular departments or crown corporations, while others applied to more than one department or the Government as a whole. Exhibit 2.1 provides a summary of the types of issues our recommendations have addressed over the last five years.

2.6 In interpreting the results of our follow-up which are summarized below it is important to keep in mind that our follow-up work is not an audit. We only compiled responses from the GNWT. We did not verify the accuracy of these responses.

2.7 We received responses to all 29 of our recommendations that we followed up on with departments and corporations of the GNWT. The respondents noted that they had addressed 65 percent of our recommendations, were still working on a further 30 percent, and the remaining 5 percent still need to be dealt with.

2.8 Our reports are also reviewed by standing committees of the Legislative Assembly, in particular the Standing Committee on Accountability and Oversight (AOC). The AOC normally presents the Government with its own recommendations

Exhibit 2.1

Recommendations of the Auditor General 1995 to 1999

Year	Number	Issues Covered	Departments
1999	1	Public-Private Partnerships	FMBS, ECE
	3	Alternative Service Delivery and Accountability	HSS
	7	Investment Review and Approval	NWT DevCorp
1997-98	5	Information Technology and Y2K	GNWT, territorial corporations
	2	Accountability and Performance Measurement	GNWT, territorial corporations
1996	6	Revenues and Receivables Management	GNWT, FMBS, Finance
	4	Measuring and Reporting Results	GNWT, FMBS, NWT DevCorp
1995	2	Financial Statement Issues	GNWT, FMBS
	4	Accountability and Performance Measurement	FMBS, territorial corporations, revolving funds

based on the information provided to them, and these are also considered as part of our follow-up work. We received responses concerning 8 AOC recommendations that we followed up on with departments and corporations of the GNWT. The departments and corporations noted that they have made significant progress in addressing AOC recommendations.

2.9 We have not included all of the detailed responses here, as they are voluminous. For example, we made ten recommendations to the NWT Development Corporation, and the Corporation has reported that is has implemented all of them. Three recommendations to Health and Social Services were dealt with either through the Cuff Report, or subsequent actions to that report. The recommendations of the AOC and their current status per GNWT responses are included in appendix A to this chapter.

2.10 Many of the recommendations where further work is required relate to key areas such as accountability and performance measurement. For example, the Financial Management Board Secretariat (FMBS) reports that it is reviewing accountability structures within the GNWT, and is in the process of drafting a GNWT-wide Accountability Framework.

2.11 We are encouraged that action is being taken by the GNWT on our recommendations. However, work remains to be done on some of the recommendations particularly in key areas such as accountability and performance measurement.

Role of the Comptroller General's Office

2.12 The Comptroller General's Office is the main liaison between the GNWT and our Office in response to our audits and reports. Our staff communicate throughout the year during audits, and also when we are preparing to submit our annual report to the Legislative Assembly. The Financial Administration Manual contains some of the Comptroller's responsibilities.

2.13 One section in the FAM describing the Management of the Financial Function contains a directive which explains the Government's responsibilities in assisting the OAG carry out its legislative audit mandate. The directive states:

Each department is responsible for co-operating with the Office of the Auditor General and with the Comptroller General and for responding to and acting on the observations raised by the Office of the Auditor General relating to concerns arising from audits.[1]

2.14 The Comptroller's Office has a more specific role to play in the OAG's follow-up work -that of monitoring the GNWT's progress in addressing our recommendations:

The Comptroller General shall monitor the status of the recommendations in the Report to the Legislative Assembly on Any Other Matter raised by the Office of the Auditor General.[2]

2.15 The work done by the Comptroller's Office to monitor the Government's efforts in implementing our recommendations is important. It helps departments and corporations stay focused on improving processes and procedures to increase effectiveness and efficiency.

Municipal and Community Affairs

Background

2.16 The Department of Municipal and Community Affairs (MACA) provides programs and services that support the development of self-reliant and accountable community governments within the Northwest Territories.

2.17 In our 1998 Report, we reviewed municipal financing practices in the Department to determine whether MACA was doing a good job monitoring the financial health of municipalities. We found that the Department did well in some areas, but needed improvement in others.

Scope

2.18 Our 1998 report contained 18 recommendations on issues such as municipal financial leadership, funding, planning and budgeting, willingness and ability to pay, and monitoring, evaluation and reporting. This follow-up provides further information on the actions taken by the Department to address our recommendations, and outlines any further work that MACA plans to do. We reviewed the information provided by the Department and discussed it with departmental management, but we have not audited the information.

Conclusion

2.19 The Department's progress report to us indicates that it has made good progress in implementing our 1998 recommendations. One recommendation was no longer relevant due to changed circumstances, but the Department reports that it has fully implemented 14 of the remaining 17 recommendations, and is in the process of implementing the other three. If the Department remains on track, all recommendations should be completely implemented by the end of the 2002 – 2003 fiscal year.

2.20 The Department has been engaged in an ambitious effort to address the issues identified by our report. However, there remain two areas where the Department should continue to make progress:

- Municipal planning and budgeting; and
- Monitoring, evaluation and follow-up.

The Department's current status and proposed plans with respect to these areas are shown in Exhibit 2.1.

[1] Financial Administration Manual, Management of the Financial Function. Directive 008 – Legislative Audit.

[2] Ibid.

Exhibit 2.1

Status of Action Taken on 1998 Recommendations of the Auditor General (1998 MACA Report)

Areas Reviewed in 1998 Report	Total	Completed	In Progress	No Longer Relevant
Municipal Financial Leadership	5	5		
Municipal Funding	2	2		
Municipal Planning and Budgeting	3		2	1
Willingness and Ability to Pay	2	2		
Monitoring, Evaluation and Follow-up	6	5	1	
Total Recommendations	**18**	**14**	**3**	**1**

Observations

Municipal Planning and Budgeting

2.21 In 1998 we suggested that all departments and agencies preparing plans for a particular municipality consolidate them through MACA. Since then, the Department has contracted a private firm to develop a community infrastructure planning framework that will guide municipalities in their planning for services such as water, sewage, roads and public buildings. The Department is also part of an infrastructure review committee, which includes representatives from all GNWT departments. This committee assists in the coordination of long-term capital plans for NWT communities.

2.22 Our Office also recommended that the Department provide municipalities with resources to implement broader kinds of planning at a reasonable pace. We believe that MACA should help communities develop a "planning culture" to support future community growth and development. In response, MACA has begun to draft new legislation and policies that cover many areas of municipal funding, and which provide for municipalities to take responsibility for their own plans and priorities. Although MACA's efforts in this area are still in progress, the new legislation and policies should provide a framework in which municipalities are significantly more involved in planning and budgeting for their own needs.

Monitoring, Evaluation and Follow-up

2.23 Previously, we recommended that the Department assist municipalities to improve bookkeeping and accounting processes in order to be able to provide regular, timely and accurate data. We also suggested that the Department use municipal inspection provisions to help evaluate the success of municipalities and MACA in achieving growth and development.

2.24 The Department has developed an interim reporting tool for municipalities which provides MACA with more timely information on revenues, expenditures, and various other indicators of financial performance. This should allow them to detect problems within communities

before they become difficult to manage, and should assist in evaluation activities.

2.25 In order to provide support and training to municipal finance staff, MACA has created the School of Community Government in partnership with other stakeholders involved in municipal governance. This school offers training in several different fields relevant to municipal management, including finance and administration. Although these training programs and the interim reporting tool are new and not yet fully implemented, they will help to improve the ability of communities to report credible data to the Department, and consequently allow for better monitoring and evaluation.

AOC Recommendation(s)	Status as per Government Responses **(unaudited)**
"The Committee" refers to the AOC and its predecessor the Standing Committee on Government Operations	
The Committee recommends that the *Financial Administration Act (FAA)* be reviewed to address requirements for accountability frameworks, monitoring and tracking systems, and more tolls for ensuring compliance with policies, regulations, directives and procedures. (1997/98 Report) **The Committee also issued a follow-up recommendation that the above recommendation be addressed.**	The Financial Management Board Secretariat has undertaken a review of accountability structures within the GNWT, and has included also provision for third party service providers. Gaps in the *FAA*, GNWT wide policy and departmental policies have been identified. An over-arching GNWT Accountability Framework is in the draft stage, and has been discussed by stakeholders. The recommendations on the policy (or legislation) for the framework will include provisions for reporting relationships, roles and responsibilities, compliance, monitoring, evaluation, budgeting, and feedback.
The Committee recommends that the Government take immediate steps to improve the process for handing cash receivables and that the process be made more stringent and that the opportunities for direct deposits and other such mechanisms be explored to minimize theft potential and losses to the Government. (1996 Report)	The Department of Finance has implemented a mechanism for handling receipts of *Payroll Tax through the Canadian Imperial* Bank of Commerce. The bank accepts payments of Payroll Tax in the same manner as banks receipt utility bills. The Department analyzed the business risk and from this, focused on methods to receipt tax revenues that had many small transactions, such as Payroll Tax and did not focus on ones that had few large transactions, such as Tobacco and Petroleum Taxes. The one exception is that one Petroleum Products Tax remitter deposits tax remittances directly into the GNWT bank account and has a notice of the deposit sent to the Department for verification. The creation of a Credit and Collections Officer position in the Department of Finance has improved the process so that all Property Tax accounts in arrears now receive effective and continual collection attention. Per FMBS: • Section 250 of the Government Financial Information System (FIS) Procedures was extensively rewritten and followed by internal awareness seminars given to every region and Department. • 3rd parties have been contracted to collect cash for items such as driver licenses and license plates, thereby transferring some risk. GNWT receives a cheque in bulk payment of items rather than handling the cash directly. • Provision has been made whereby the GNWT has allowed for large deposits to be made by direct deposit. The enhancements currently under way to the banking module will encompass more direct depositing ability. • The GNWT now accepts credit cards and debit cards for many types of payments. Credit card payments can be made by long distance improving the collection of receivables as well as reducing the risk of lost cash. • The various procedures implemented above have reduced the cash flowing through FMBS by a tremendous amount, minimizing potential loss.
The Committee recommends that the next financial information system purchased for use by the Government have the ability to calculate and compound interest on overdue accounts (1996 Report).	The requirement to have flexible interest charging capability will be a part of the requirements when looking at replacements for FIS.
The Committee recommends that the NWT DC identify positive linkages between the Corporation's Business Plan and the end result in its 1997/98 year end statement, paying particular attention to the results achieved that can be attributed to the administrative changes implemented by the new management. These	Implemented. The Board of Directors meets regularly with the Minister to discuss its objectives. Furthermore, Corporation staff have a continuing dialogue with RWED where matters of this nature are discussed. As well, the Corporation's activities are undertaken consistent with a pre-approved corporate plan that is approved by the FMB.

AOC Recommendation(s)	Status as per Government Responses **(unaudited)**
"The Committee" refers to the AOC and its predecessor the Standing Committee on Government Operations	
results should be presented to the Standing Committee on Resource Management and Development at the earliest opportunity, for their review. (1996 Report)	Annual reports are prepared and tabled. The corporate plan includes specific objectives and performance indicators. Job measures are audited and reported by the Corporation. The corporate plan identifies additional performance measures.
The Committee Recommends that the Government determine amounts to be entered into the Public Accounts reflecting the potential liabilities surrounding the pay equity complaint and environmental restoration costs, and that they do so before March 31, 1997. (1995 Report)	The Government of the Northwest Territories in its 1998 and 1999 Public Accounts recorded its best estimate of the liability resulting from the Equal Pay dispute. The Business Plan currently calls for the Departments which have implemented a method of evaluating their environmental liability to provide an estimate of the liability for remediation by March 2003. Those Departments not having such a program in place have until that time to ensure one is in place and have until March 2004 to estimate their potential liability for remediation. FMBS has been preparing and providing to the Legislative Assembly a report on environmental liabilities, which details the environmental liabilities by department. This report contains estimated costs of remediation as well as actual costs where remediation has been done. As noted in the report, most departments have an ongoing program of identifying and remediating sites as time and money permits. This report will undoubtedly form much of the basis of the departmental estimates of remediation costs. The CICA has not yet made any pronouncements regarding the recording of environmental costs.
The Committee recommends that the Government amend relevant legislation, regulations, and/or policies to provide that Crown Corporations and other entities of the Government which do not meet the requirements of the *Financial Administration Act* regarding corporate plans and annual reports have their budgets withheld until such time as these requirements of the Act are met. (1995 Report)	Under the proposed Accountability Framework, the Crown Corporations will be required to report on results and performance. Currently, the GNWT publishes it's own Results Reports, based on the prior year's Business Plan. All departments have had training in the area of performance measurement and are required to produce results reports annually. However, not all of the Crown Corporations have had the same training. Additional workshops for these Corporations are pending.
The Standing Committee recommends that he *FAA* be amended to provide for regular examinations of Crown Corporations and other entities of the Government, similar to the provisions in Part X of the *Financial Administration Act (Canada). (1995 Report)*	The *FAA* has not been amended. Section 91 gives authority for regular and special examinations of Public Agencies but does not specify a timeline as is done in the Federal FAA. There is provision in the Act for tabling Annual reports. All Public Agencies were subjected to intense scrutiny as part of the division process. Section 91 to 100 of the FAA provides for the submission and approval of corporate plans, budgets and financial statements of corporations as well as provision for an annual audit by the OAG in the case of a territorial corporation or an approved private sector auditor in all other cases. The proposed Accountability Framework will address evaluation, monitoring and performance audit as well as the reporting requirements and feedback mechanisms to the Crown Corporations, and other non-governmental entities. At the present time a review is underway by RWED on the roles and accountability of the BCC and the NWT Development Corporation FMBS is reviewing Northwest Territories Power Corporation with the same objectives.

Chapter 3

Department of Resources Wildlife and Economic Development: Grants and Contributions for Small Business Development

Overview

3.1 The Department of Resources, Wildlife and Economic Development (RWED) has a Grants to Small Business (GSB) program, and a contribution program called the Business Development Fund (BDF). These programs and the policies that guide them are several years old, and need to be updated to reflect today's needs and realities. Our audit identified a number of deficiencies in eligibility criteria, program administration, and performance measurement and evaluation.

Background

3.2 Prior to 1996, the Department of Economic Development and Tourism (ED&T) was responsible for the GSB and BDF programs. In 1996, ED&T merged with the Department of Renewable Resources and Energy and the Department of Mines and Petroleum Resources to form the Department of Resources, Wildlife and Economic Development (RWED). The programs in support of small business development were adopted by RWED, the new department. The Department's programs with respect to economic development have remained essentially unchanged since 1993.

3.3 Administratively, the territory has been organized into five regions, plus a headquarters located in Yellowknife. Each region is responsible for delivery of the GSB and BDF programs, and each regional office is managed by a superintendent, with a small staff responsible for the day-to-day running of the programs. Typically the staff includes a Manager of Trade and Investment, and a small group of Economic Development Officers (EDOs), sometimes called Business Development Officers (BDOs).

3.4 These officers are the first line of contact with clients applying for funds. They make the first assessment of the proposed project and make recommendations. A panel that includes the Regional Superintendent then considers the project and the officer's evaluation, and decides whether to approve or reject funding.

3.5 Expenditures over the last few years for these two programs show a downward trend. Both programs have been reduced by approximately 2/3 since 1998-99, when the Department spent approximately $9.5 million on the Business Development Fund, and $670,000 on Grants to Small Business (Exhibit 3.1).

Exhibit 3.1

BDF and GSB Program Spending

Program	2000-2001	1999-2000	1998-1999
BDF	$3,000,000	$4,096,000	$9,435,000
GSB	$229,000	$316,000	$670,000

Source: Public Accounts of the Northwest Territories

Audit objectives

3.6 We examined the programs to see if adequate controls existed, covering eligibility, management, evaluation and measurement.

Scope of the Audit

3.7 This audit covers expenditures in these two programs for the year 1999-2000. The Business Development Fund provides funding under six schedules, and all six were considered as part of the audit. Exhibit 3.2 outlines the BDF schedules and the type of funding provided. The Grants to Small Business program offers up to $5,000 lifetime funding to arts and crafts producers, as well as to renewable resource harvesters in the NWT.

3.8 We tested a sample of 20 files from the GSB program, and 46 files from the BDF program. We randomly selected GSB files across all five regions. For the BDF sample, we randomly selected files from across all regions (including headquarters) and schedules, with the exception of Schedule G – where we gave these files a greater weight due to it being a somewhat separate program.

3.9 In addition to the file review, our staff also interviewed key RWED staff in each of the regional offices and headquarters, and reviewed documentation regarding the BDF and GSB programs. Our observations and findings incorporate information drawn from all of these sources.

Exhibit 3.2

Business Development Fund Schedules

Schedule	Types of Project Funded
A-1 Planning and Development	Engineering studies, feasibility studies, business plans.
A-2 Pilot and Demonstration Projects	Pilot or demonstration projects to test new technology in current or planned ventures.
B-1 Business Creation or Expansion	Start-ups of new businesses, or expansions of existing businesses.
B-2 Venture Capital Contributions	Contributions for venture capital to expand business base of NWT
C Market Development and Product Promotion	Assist NWT businesses to generate sales of products in new markets, or develop markets for new products.
D Business Skills	Assistance to upgrade or acquire new skills, hire short-term assistance or develop training plans.
E Business Relief	Short-term, emergency assistance for businesses in difficulty, or businesses winding down.
G Community Initiatives Program	Initiatives that support community-based strategies for the development of a stable economic base.

Source: Department of Resources, Wildlife and Economic Development

Audit Criteria

3.10 For the purposes of this audit, we adopted a set of criteria based on our Office's experience in conducting grant and contribution program audits. This includes best practices that have been identified in the delivery of grant and contribution programs across a variety of departments and agencies. In essence, we felt that the Department of Resources, Wildlife and Economic Development should design grant and contribution programs to:

- Achieve expected results;
- Manage risk; and
- Ensure accountability and due diligence in spending of public funds.

More specific sub-criteria were applied, and our audit observations and findings based on those criteria are discussed below.

Observations and Findings

3.11 Our observations and findings are provided to bring attention to the areas where we feel improvements can be made. We recognize that the Department must make trade-offs between various objectives: ensuring fairness of programs, maximizing economic development, controlling costs of programs and others. Therefore, in reviewing our findings the Department should take into account its various objectives in assessing what actions it should take.

3.12 We also recognize that a large number of the grants and contributions made under the BDF and GSB programs are not individually large. In designing management and control processes the Department balances the need for and cost of internal controls against the value of the payments made. Our observations are designed to assist the Department clarify, refine and communicate existing policies and procedures.

Criterion: RWED should exercise due diligence in spending public funds.

3.13 Our review of grant and contribution files found a number of cases where due diligence was not demonstrated. We found some applications were lacking information and supporting documents, and some were unsigned. In the contribution program, eight of the files, or 17 percent of the sample, did not have applications at all. Management felt that letters from the applicants requesting funding were acceptable as applications. This practice was amended after our visit and RWED now requires applications before funding can be approved.

3.14 In both the GSB and BDF programs, projects were funded although they were ineligible according to program policy. In some cases, projects did not meet the purpose set out in policy, and in others the person applying did not meet eligibility criteria. In our review of GSB files we found a significant number of approved projects where it was not clear if the eligibility criteria of the program were met. For example, projects were approved by management to fund "extraordinary costs, which if not provided, may in managements' opinion threaten the continued viability of the business". The GSB policy provides for this. For projects we reviewed that were approved under this policy, we questioned whether these were in fact "extraordinary costs". Consideration should be given to provide more detail on what constitutes an "extraordinary cost" for purposes of the GSB policy.

3.15 In our BDF program file review, we discovered that some ineligible projects had been funded: 7 out of the 46 files examined, or 15 percent of the sample received funding despite no evidence that they met all eligibility requirements under the policy. This represents nearly 10 percent of the total value of BDF files sampled ($91,698 out of $971,702). Management believes that the policy allows for some interpretation regarding eligibility. The exceptions brought to its attention have been noted and managers informed

of the need to ensure compliance with the policy. One of the main criteria for receiving assistance under the GSB and BDF programs is need. Primarily, this is interpreted to mean financial need, but the Department has no practical way of calculating or defining this need, leaving staff to make judgements based on the information they have available. Often, the financial information is unclear or missing in the applications, and staff are unable to determine need. Of the 28 BDF files selected from schedules A to E (schedule G technically does not use need as a criterion), 11 or 39 percent were deficient in documentation which demonstrated that the criterion of need was met.

Criterion: RWED should ensure the funding is used for the purpose intended.

3.16 An important exercise of due diligence in the spending of public funds is some form of project monitoring to ensure that the funds approved are being used for the purpose intended. For example, under contribution agreements, which are considered accountable, recipients must demonstrate that they have used the funding received for the project that was approved. Under the BDF program, this normally means that the recipient must account for their expenditures, with copies of receipts and invoices. This accounting shows the Department that the money was spent according to the agreement signed between the recipient and RWED.

3.17 Of the 46 BDF files reviewed, 15, or 33 percent had no accounting in the files, although the deadline for submitting it had long since passed. A further five files (10 percent) had incomplete accounting, in that they did not provide enough receipts to demonstrate that they had spent all of the contribution on the project as agreed. In some of these cases, the Department had taken steps to recover the funds not accounted for, but in the majority of cases, the Department did not take immediate action. Management states that all contributions have now been accounted for and invoices issued where there was a deficiency noted.

3.18 Waiting for recipients to submit their accounting is the Department's main method of monitoring contributions. During the period when the project is being carried out, RWED staff do not follow up with contribution recipients, although interviews with staff indicated that they wished to have more contact with clients in this phase. Time pressures and staffing issues make it difficult for RWED officers to spend much time with clients beyond the assessment part of the funding process. Although some form of business counselling and aftercare is done in some regions in individual cases, there is no program-wide effort to monitor and support projects as they are being carried out.

Criterion: RWED should know whether programs are achieving their intended results.

3.19 The Department has not conducted a review of the GSB program, and the last review of the BDF program covered fiscal years 1993-94 to 1997-98. RWED does produce an annual report and recipient listing for the Business Development Fund. This includes some analysis of how much has been funded in different areas and how much support has been given to aboriginal businesses. However, the reliability of data collected by the regional offices and fed into headquarters with respect to jobs created and maintained is questionable. Applicants estimate these numbers on their applications, and often provide no indication of whether any jobs will be maintained or created. Usually RWED staff have to estimate the job numbers, but these are not verified. Management feels that regional staff have a good knowledge of projects because many are small and are in local communities, which assists staff in making estimates.

3.20 RWED does not have the data to determine whether these programs are achieving their intended results. To some extent, this is due to the complexity of measuring concepts like economic development or economic impact. However, in large part it is because the Department has not put

in place a means to obtain accurate and verifiable data (such as jobs created) that could be used in performance measurement. If RWED is interested in having these programs increase income and jobs, and contribute to a diversified and sustainable economy, it needs to have more information on what happens to these recipients after they have received funding. The sorts of questions that the Department will have to address are:

- What is a job?
- How many jobs were created? and
- How long did they last?

3.21 The issue of performance measurement is crucial. Without the right kind of reliable information, the Department cannot report on achievement to the Legislative Assembly. If policy makers lack meaningful information on program performance, they will not be able to decide if programs are working, or if they need to be changed.

Criterion: RWED should ensure that headquarters effectively monitors and evaluates regional management of grant and contribution programs.

3.22 In our audit we found little evidence to suggest that headquarters monitors and evaluates regional management of these programs, other than in a financial sense (i.e. managing their budgets). Headquarters does have information on how much funding each region has available for these programs, and has a system for collecting information on individual grants and contributions from the regional offices.

3.23 The Department gave responsibility for program administration to regions a number of years ago, but headquarters still needs to closely monitor how the programs are managed. For example, different regional offices have evolved different practices for administering these programs – such as setting up regional policies for assisting trappers under the GSB program, or assisting businesses to make computer purchases prior to Y2K. Some offices have detailed written procedures for assessing and approving funding, while others are not as rigorous. Some offices keep more detailed minutes on the discussions leading to funding decisions, and some only record the decision that was taken. The Department notes that senior management meetings are held periodically to give managers the opportunity to share information. However, we believe there are areas where more sharing of information and best practices could improve the programs overall, and headquarters should play a role in ensuring a level of consistency for program delivery across the territory.

Criterion: RWED should make reasonable efforts to harmonize and coordinate its activities with other organizations delivering similar programs.

3.24 RWED is currently doing some work to harmonize and coordinate its activities with other organizations, but further efforts are needed. Coordination efforts with the federal government include the Canada/NWT Business Service Centres, which provide information and assistance on federal and territorial programs to northerners seeking business assistance. At the regional level, and in the communities, RWED staff need more understanding of federal programs, so they can assist clients to access federal funds. The Department could also look at harmonizing more of its efforts with federal departments such as Human Resources Development Canada (HRDC), Indian and Northern Affairs Canada (INAC) and the Business Development Bank of Canada (BDC). Management notes that there is regular dialogue with INAC and BDC, but agrees, that more cooperation is possible.

3.25 Within the Department, a Business Review Committee has been working on the issue of bringing together elements of business funding

which are now managed across several entities in the NWT. The Department administers the GSB and BDF programs, as well as many other smaller grant and contribution programs, while the NWT Business Credit Corporation (BCC) provides small business loans, and the NWT Development Corporation (DC) invests in a variety of NWT business enterprises. The final report of the committee recommends that the GNWT amalgamate the BCC and DC into a single crown corporation with responsibility to administer business assistance programs. The committee also recommends that this new corporation take over RWED's business assistance programs and funding for Community Futures, as well as management of the Canada/NWT Business Services Centres. The approach suggested by the committee is to streamline and simplify the process for northerners seeking business support through a "single-window" approach.

Schedule G – Community Initiatives Program

3.26 This schedule is a program that evolved from a federal-territorial cost-shared economic development program that ended in the 1990's. It was approved separately from the other schedules of the BDF.

3.27 We are concerned that schedule G is not consistent with other schedules under BDF. For example, while other schedules are quite specific as to what activities are eligible for funding, schedule G allows a great deal of latitude in what it will fund. This makes it an attractive vehicle for funding purposes over other schedules. In 1999-2000, contributions worth $2.2 million were approved under schedule G, while $1.9 million worth of contributions were approved under schedules A to E. Since schedule G is less stringent, it can also lead to laxness in accountability: of the 15 BDF files examined that did not have accounting in them, six (40 percent) were schedule G contributions. Management reports that all accounting has now been provided as required.

Business Advice and Support

3.28 Part of the role of RWED staff in the regional offices is to provide advice and support to clients trying to develop their businesses. Although all the regional offices recognized this role, these activities are not clearly articulated in the business assistance policies. Many of the front-line staff we interviewed indicated that they felt it was just as important, if not more important, to be able to offer support, guidance and training to northern entrepreneurs as it was to "just give out money". Most expressed the view that more businesses would become successful if more time was spent with clients helping them develop business knowledge and skills. However, most staff indicated that their other responsibilities made spending time with individual clients very difficult. This was especially true in areas where Economic Development Officer turnover was high, or EDO positions sat vacant.

Program Performance and Evaluation

3.29 As mentioned previously, the Department does not have reliable information with which to evaluate the performance of the GSB and BDF programs. This is an issue that the Department will have to address in its initiative to collect all business assistance mechanisms under a single public agency. Otherwise, it will be difficult for the GNWT to know whether it is being effective in its economic development activities.

3.30 The Financial Management Board (FMB) has delegated responsibility to each GNWT department for establishing and implementing a grants and contribution policy that follows guidelines in the Financial Administration Manual. RWED is responsible for measuring and evaluating its performance, but the Financial Management Board Secretariat (FMBS) should also be monitoring and evaluating the performance of departments such as RWED in the management of grant and contribution programs.

Conclusion

3.31 By all accounts, the GSB and BDF programs are important vehicles for economic development in the NWT. Department staff are motivated and committed to doing all they can to assist northerners to be successful business owners.

3.32 There are some significant challenges to be faced, however, in order for the Department to be able to demonstrate the full value of these programs. RWED's accountability is at risk because of:

- A lack of clarity in policies and procedures;
- Insufficient co-ordination between head and regional offices;
- Unreliable data collection; and
- Insufficient monitoring and performance measurement.

The spending of public money in these programs requires a more effective exercise of due diligence, without adding to the bureaucratic burden officers already face. The Department also needs more credible information so that it can report on the performance of these programs to the Legislative Assembly, and to the people of the NWT and Canada. The Department should bear these things in mind as it continues implementing the recommendations of the Business Review Committee.

3.33 While the public is entitled to know how these grants and contributions are performing, they also bear some responsibility for improving the situation. Those individuals, communities and organizations who receive public funding for economic development activities must also accept the responsibility of maintaining accountability as a fundamental part of good management and good government.

Recommendations

3.34 The Department of Resources, Wildlife and Economic Development should:

- **Include a thorough review of policies and practices with regard to grants and contributions for business assistance, whether the GSB and BDF remain with RWED, or are assumed by a new corporation (see paragraph 3.18);**
- **Ensure that grants and contribution policies in support of businesses meet FAM requirements, and also contain clear, measurable objectives and clear eligibility criteria (see paragraphs 3.13, 3.14, 3.26 and 3.29);**
- **Ensure that definitions of important concepts like jobs created, need, and sustainability are consistently understood and applied across the territory (see paragraphs 3.14 and 3.19);**
- **Ensure that adequate due diligence procedures are in place for business assistance programs, to ensure that only eligible applicants and projects receive funding, and that funding is used for the purposes approved (see paragraphs 3.12 to 3.16);**
- **Be clear about the difference between business development, and community or social development, and reflect this in policies and programs;**
- **Consider whether providing business advice and support is a priority for assisting NWT businesses (see paragraph 3.27);**
- **Develop the means to acquire reliable data on program performance, and ensure that the information is meaningful, timely, and linked to**

program objectives (see paragraphs 3.18 and 3.19);

- **Ensure that RWED staff are adequately trained and employed to carry out their responsibilities across the territory (see paragraphs 3.17 and 3.27);**

- **Harmonize and coordinate, to the extent possible, and where it makes sense, territorial business assistance programs with federal programs (see paragraphs 3.23 and 3.24).**

3.35 ***Management Response:*** ***The Department of Resources, Wildlife and Economic Development is in agreement with the recommendations as they are fundamental to the operation of these programs. The Department will endeavour to ensure that the recommendations are distributed to program managers and followed to the extent possible while the program is administered by the Department and subsequently are incorporated into the operating guidelines of the new Business Development Agency when it comes into being next year***

Chapter 4

Other Audit Observations – NWT Housing Corporation

Introduction

4.1 This chapter contains observations and recommendations on the NWT Housing Corporation that we believe should be drawn to the attention of the Legislative Assembly, in accordance with section 30(2) of the *Northwest Territories Act*. Our concerns are discussed under four headings:

- Borrowing and Risk
- Mandate and Risk
- Corporate Accountability to the Legislative Assembly
- Collection of Mortgage Receivables

Borrowing and Risk

Overview

4.2 The NWT Housing Corporation (NWTHC, or the Corporation) has an agreement with the Canada Mortgage and Housing Corporation (CMHC) to administer over $ 44 million in mortgages in the Northwest Territories. The contract holds the Corporation liable for this amount to the CMHC. Although the Financial Management Board (FMB) approved entering this agreement, the Board's approval did not specifically authorize the Corporation to take on the new debt. It is also not clear that the Corporation has a "blanket" approval to take over individual mortgages, as it has in one case involving a non-profit detoxification facility.

Background

4.3 In 1997, CMHC signed a Social Housing Agreement (SHA) with the Corporation to transfer the administration of NWT social housing from the federal government to the GNWT. As part of this agreement, the Corporation was to administer over $44 million of mortgages of non-profit and co-operative housing programs. The Corporation took over all the rights and responsibilities that the CMHC had under separate agreements with these organizations. The Corporation is responsible for making payments to CMHC even if it does not receive payment from individual mortgage holders. To mitigate this risk, NWTHC received a one-time funding grant from CMHC (subsequently shared with Nunavut) to cover contingencies arising out of the administration of the SHA.

4.4 During 2000, one non-profit organization, a detoxification facility, defaulted on its mortgage. The Corporation purchased the facility from the owners at an appraised market value of $1 million. As part of the purchase, the Corporation assumed the previous owners' defaulted CMHC mortgage for approximately $800,000, without obtaining specific approval for the borrowing as required under legislation.

Issues

4.5 Under section 14 of the *Northwest Territories Housing Corporation Act* (the *Act*), the Corporation is authorized to borrow funds for its activities. However, section 15 of the *Act* limits the borrowing authority of the

Corporation, making it subject to Part IX of the *NWT Financial Administration Act (FAA)*.

4.6 Part IX, Section 80 of the *FAA* prohibits public agencies from borrowing money without the approval of the Financial Management Board (FMB). Agencies must have the recommendations of the responsible Minister and the Minister of Finance. This approval process allows the FMB to study the matter and analyze the risks involved. As well, it permits the GNWT to monitor the overall debt load for compliance with the limits for the total amount of debt the Territories can take on.

4.7 The Minister responsible for the Corporation, the FMB, and the Executive Council approved the Social Housing Agreement. However, it is not clear that the Executive Council or the FMB considered purchasing the facilities of mortgagees in default and taking on related debt as a part of their approval. Specific authorization to take on debt under Section 80 of the FAA was not obtained by the Corporation before it purchased the detoxification facility.

4.8 We discussed this with the Corporation and the Department of Finance. They indicated that approval was not sought because the FMB and the Executive Council had in essence approved the contingent liability when they approved the SHA. Therefore, they argued, there was no need to obtain approval when the contingency was realized. From our perspective, it is not obvious that the approval of the SHA contemplated such actions by the Corporation.

4.9 Although the Corporation was liable under the SHA for loan payments on the defaulted mortgage, it could have looked at other options, including foreclosure. Because the Corporation did not seek approval to take on debt, the FMB was not provided the opportunity to analyze these options.

4.10 Further, the FAA requires the Corporation to detail any planned capital purchases in its corporate plan, but this purchase was omitted from the 2000-2003 capital acquisition plan. Any changes to the corporate plan, including activities not previously considered, need to be approved by the Minister. According to Corporation officials, they received written direction on November 3, 2000 from the Minister to proceed with this transaction. Management did not consider that the net change to its appropriation in the amount of $285,000 significant enough to require it to return for budget approval.

4.11 A similar situation could happen again. The lack of clarity as to what was approved for the implementation of the SHA permits interpretations that may not be in line with GNWT's intent in entering the agreement.

4.12 This is an important issue for the Legislative Assembly to be aware of, for several reasons. First, any borrowing by public agencies adds to the overall debt of the Government, and there is a statutory limit to the total amount of debt that it can take on. Second, when agreements of this nature are entered into, all implications and risks should be identified and understood prior to receiving approval. It would be helpful for the FMB and Executive Council to clarify exactly what they are approving and relate approvals to any legislation that may be relevant to the situation.

Recommendation

4.13 The Corporation should seek clarification from the FMB and Executive Council on whether they concurred with the assumption of the mortgages at the same time as approving the Social Housing Agreement. For any future arrangements of this type, the Corporation should specify each condition that requires approval relative to existing legislation, and request that each be approved by the FMB.

4.14 ***The Corporation's response: The Corporation initially prepared a draft FMB Submission on January 17, 2000 to request approval to acquire a Detoxification Facility and its corresponding debt from one of the third party non-profit organizations included under the Social Housing Agreement. The Corporation also requested clarification from the Central Agencies of the GNWT on whether or not it would be necessary to go to the FMB for approval to assume the existing debt for which the Corporation was already contingently liable. Through this consultation, it was decided that it would not be necessary for the Corporation to proceed with a FMB Submission to finalize this acquisition.***

4.15 ***The Corporation's Response: A later transaction of this nature where third party non-profit organizations defaulted on their mortgages, required the Corporation to take action. We have already gone through the process to request and receive FMB approval to acquire the asset and assume the debt.***

Mandate and Risk

Overview

4.16 The Corporation has entered into a deal to act as a general contractor in the construction of housing units in the state of Alaska. It is not clear whether the Corporation has the legal authority to engage in such out-of-territory activities. If the Corporation is acting outside of its legislated mandate, it may be exposing itself and the GNWT to financial risks.

Background

4.17 In March 2000, the Corporation announced a deal with Alaskan authorities to sell them a five-unit seniors' housing complex. Described as a pilot project, the deal included using NWT contractors to build the complex, with local labour from Alaska and materials from the NWT.

4.18 The Corporation, as the contractor in this deal, signed the agreement on May 10, 2000 for the amount of $695,426 US (approximately $1,040,000 Cdn). The expected completion date was November 30, 2000. The Corporation later sub-contracted the construction to a northern company for $943,536 Cdn., although we understand that the final costs exceeded $1 million.

Issues

4.19 We have concerns that the Corporation may have exceeded its mandate and authority by acting as a general contractor in the construction of the complex in Alaska. It seems clear, reading the legislation that established the Corporation, that NWTHC was created to address the housing needs of residents of the Northwest Territories.

4.20 The Corporation uses a liberal interpretation of some sections of *the Northwest Territories Housing Corporation Act* (the Act) to support its involvement in activities that are not specifically mentioned. This includes participating in housing projects outside of the territory.

4.21 Section (4) of the Act authorizes the Corporation to provide, develop, maintain and manage housing for seniors, individuals, families, students and other groups. Besides these activities, the Act states that the Corporation may carry out other duties and functions "that may be assigned to it." This mandate has been interpreted broadly by the NWTHC as allowing it to engage in any activities that have some connection to housing. However, we believe that the implied authority to assign duties and functions to the Corporation rests with the Legislative Assembly.

4.22 While selling housing packages to parties outside of the Northwest Territories may be interpreted as a legitimate activity, there are risks.

4.23 If the Corporation is involved in activities outside of those that its legislation authorizes, it may be in a legal situation called *ultra vires*. If so, these activities become invalid, or void, and the Corporation's normal rights and protections under the law do not apply. The rights and protections it might lose include enforceability of contract (particularly revenue collection) and public liability beyond that normally bestowed on contractors.

4.24 NWTHC, like other territorial Crown corporations, was created to serve territorial objects. We encourage the Legislative Assembly to carefully examine the financial and legal risks of engaging in any activities that may be interpreted as lying outside of this territorial scope.

Corporate Accountability to the Legislative Assembly

4.25 The above examples remind us that a Crown corporation is accountable, through the responsible Minister, for all of its activities. The Minister must approve corporate activities in the corporate plan, as well as capital and operating budgets. If a corporation wishes to change its plans or budgets, it must first obtain the Minister's approval.

Recommendation

4.26 The Legislative Assembly, and in particular the Executive Council, is ultimately responsible for all areas of management of the Government, including setting policy and managing finances. The activities of crown corporations do affect the activities of the Government as a whole; any intended activities that put the GNWT at risk, such as taking on debt, or exceeding their mandates, should be communicated to the Legislative Assembly in an appropriate manner. For example, relying on business plans for implied authorities is not, in our opinion, a good substitute for specific authority requests, discussions and approval by the Legislative Assembly.

4.27 ***The Corporation's Response: It is the Corporation's contention that the review and approval mechanisms established by the Government sufficiently addresses the concern that the Legislative Assembly may have not been properly informed on this matter. The Corporation identified this activity as one of its four main business areas in its 2000-2001 Business Plan. The Standing Committee on Social Programs, the Minister and the FMB approved the Business Plan***

4.28 For any proposed new lines of business, the Corporation should ensure that it has the legal capacity to do the work under its own Act. When relying on the authority contained in its legislation to carry out other duties that may be assigned to it, the Corporation should ensure that the duties have indeed been assigned to it by the Legislative Assembly.

4.29 ***The Corporation's Response: The Corporation had political support to proceed with its activities in Alaska and the NWT Housing Corporation Act does not specifically limit the activities of the NWTHC to the NWT. It has however decided to take a cautious approach and will not pursue any further general contracting activities in other jurisdictions without a clear legislation framework to support its activities.***

Collection of Mortgage Receivables

Overview

4.30 The Corporation has struggled to collect mortgage monies owed to it in an efficient and equitable way. Our Office has spoken to management each year since 1996 about the need to improve in its collections, yet no real improvements have been made. In the interest of fairness to the people of the NWT, and in keeping with sound financial management practices, the Corporation needs to make better efforts to address this weakness.

Background

4.31 Throughout the history of the Corporation, it has provided housing to the less fortunate of the NWT through various public housing and home ownership programs. The home ownership programs provide mortgages and grants to clients who either purchase or build their own home or renovate their existing dwelling. Over the past ten years, there have been a variety of sub-programs under this initiative.

4.32 Since 1996-1997, the Corporation has been targeting its capital expenditures towards home ownership programs that require the client to pay back a portion of the cost of their housing purchase or renovation costs through mortgages with the Corporation or with lending institutions. The home ownership programs are mainly directed at social housing recipients who have enough income to pay utilities and a portion of the costs of building the home or performing renovations. Mortgage payments are based on the recipient's income. Homeowners with mortgages through NWTHC have an additional security net of reduced payments if their income level drops.

4.33 Beginning in 1997-1998, the Corporation replaced most of the previous homeownership programs with two new ones: the Extended Downpayment Assistance Program (EDAP), and the Independent Housing Program (IHP). These programs provide clients with grants and forgivable loans for the majority of the cost of the home.

4.34 In 2000-2001 the Corporation spent approximately $12.5 million on home ownership programs, including EDAP and IHP, and on various repair and renovation programs. Exhibit 4.1 shows there is a significant difference between gross mortgages and net mortgages. The difference is due to the subsidies provided to the mortgagees from the Corporation and the amounts it was unable to collect.

Exhibit 4.1

Mortgage Receivables

	1998/99		1999/00		2000/01	
	Dollars	Percent	Dollars	Percent	Dollars	Percent
Cost of houses – Gross amount of mortgages	37,719,000	100	39,377,000	100	39,303,000	100
Less: Subsidies	29,880,000	79	30,361,000	77	30,826,000	78
Mortgages receivable	7,839,000	21	9,016,000	23	8,477,000	22
Less: doubtful accounts	4,878,000	13	6,228,000	16	6,120,000	16
Net Mortgages Receivable	2,961,000	8	2,788,000	7	2,357,000	6

4.35 The figures from 2000-2001 show that the mortgage holders are expected to pay, on average, only 22 percent of the house cost; the rest is a gift to them. However, the net amount actually receivable is even less, averaging about 7 percent over the last three years.

4.36 District Office staff administer and monitor mortgages receivable and collections. They receive arrears reports monthly from headquarters and send letters to mortgagees whose payments are in arrears. Occasionally a district office representative will talk to the client about their arrears situation. These discussions generally have very little impact.

4.37 The Corporation has had its own internal reviews done of mortgages and loans. As far back as 1994 these reviews showed that collection efforts were found to be highly variable between regions, with little evidence of a corporate-wide commitment to administration and follow-up on a common collection policy. The review also noted that of the files which had been progressed to the point of foreclosure action, a significant portion had been stopped as a result of political intervention.

4.38 We discussed these collection problems in our 1996 report to the Legislative Assembly. At that time we pointed out that almost 60 percent of the Rural and Remote Housing Program were in arrears, and stated that if improvements were not made the problems would intensify, as people became aware that there were no consequences for not making their payments.

4.39 Each year since 1996, we have discussed with management the necessity to improve in this area. To date no major improvement has been made: there is little evidence of consistent corporate monitoring of mortgage receivables and follow-up on collection of arrears. According to management, the Corporation has limited ability to deal with this problem.

4.40 Data on mortgage receivables points to increased problems with arrears. Exhibit 4.2 shows that even after large initial subsidies, about two-thirds of the mortgages are in arrears for over six months. This represents an estimated annual loss of approximately $400,000 in foregone mortgage payments. If these amounts can be collected they could be used to provide housing to or improve the housing of others.

4.41 During 2000-2001, management developed a proposal to address the mortgage collection problem. In their ministerial decision paper, management acknowledged that the Corporation had failed to properly administer the accounts in arrears, and that as a result it had seriously reduced its ability to help other families in need. They proposed to address the problem by moving the administration of the mortgage portfolio to the Local Housing Organizations (LHOs). The LHOs are successful in collecting approximately 95 percent of public housing rents. Also, management felt that bringing collection closer to the community level would permit better assessment of homeowners' situations. However, no further work has been done since.

4.42 Management has informed us that they are exploring other methods, such as reporting delinquency to the credit bureau. To date non-payment of mortgages owed to the Corporation has not had any effect on the credit rating of delinquent clients, as the Corporation has not reported the problem clients to the credit bureau. We were informed that in November 2001 the Senior Management Committee approved credit bureau registry of individuals who refuse to pay. The Corporation is now reviewing how it will proceed with this measure. It is not certain what effect, if any, credit bureau registry will have on the arrears problem.

4.43 Non-collection creates inequities between the various homeownership programs,

as well as between homeownership and public housing programs.

4.44 One such inequity exists for persons under the Extended Down-payment Assistance Program. The program requires the homeowner to finance a portion of the cost of the home or renovation through a commercial financial institution. If these homeowners do not pay their mortgages, the banks will repossess their homes. Mortgagees with the Corporation are not under this same threat. Further, if homes are repossessed and the homeowners lose their home, it is likely that any who received EDAP monies will return to the Corporation for assistance in finding shelter. In these cases, the Corporation will be paying twice for the same people.

4.45 As can be seen in Exhibit 4.2, some people do pay. It is not fair to these people that the Corporation permits others to ignore their responsibilities without any consequences

4.46 Families in homeownership programs benefit significantly more than those in social rental units. Because of down payment grants and high mortgage subsidies, homeowners can get 80 percent or more of their house value at no cost to them. This is a significant transfer of wealth. In contrast, families in the social housing program pay their rent without the personal benefit of increase in overall wealth.

Recommendation

4.47 Management should immediately implement changes in order to administer mortgage receivables in a fair and equitable manner, including collecting on mortgage accounts in arrears. This could include discussions with clients to make arrangement for payments of arrears in such a way as not to create hardship for those involved. In all of these matters, it is important for the Corporation to have the support of its Minister.

4.48 The Corporation's Response:
The Corporation agrees with the Office of the Auditor General. The inability of the Corporation to address this important issue results in serious fairness and equity issues and limits its ability to help other families in the communities. The Corporation is currently in the process of updating its mortgage program requirements to include automatic bank debits and assignment of wage authorizations so it can further enforce its collection responsibilities. It is also its intention to put these tools in place with existing mortgage clients as well. The Corporation only wants to implement foreclosure action on those clients who have the ability but not the intention of repaying their mortgages. The Corporation needs the support of all the political leaders at the Territorial, Regional and Community levels in order to implement real change.

Exhibit 4.2

Mortgage Payment History

Program	March 31, 1999	March 31, 2000	March 31, 2001
	# clients	# clients	# clients
Current	108	92	80
1-5 payments in arrears	70	77	71
6-24 payments in arrears	100	114	115
Over 24 months in arrears	87	89	91

Source: NWT Housing Corporation

Appendix

About the Audit and the Office of the Auditor General of Canada

Our Vision

The Office of the Auditor General (the Office) is an independent audit office serving the Legislative Assembly and the well-being of people of the Northwest Territories, widely respected for the quality and impact of our work.

We promote

- accountable government,
- an ethical and effective public service,
- good governance,
- sustainable development, and
- the protection of the Northwest Territories' legacy and heritage.

We do this by

- conducting independent audits and studies that provide objective information, advice, and assurance to the Legislative Assembly, government, and the people of the Northwest Territories;
- working collaboratively with legislative auditors, federal and territorial governments, and professional organizations; and
- providing a respectful workplace in which our diverse workforce can strive for excellence and realize their full career potential.

Our Mandate

In accordance with the *Northwest Territories Act*, section 30(1), we audited the accounts and financial transactions of the Government of the Northwest Territories (GNWT) to express an opinion on that government's consolidated financial statements for the years ended March 31, 2000 and March 31, 2001.

Our audits included reviews of certain operating, legislative and financial control systems and financial management practices, with detailed tests as we considered necessary.

This *Report of the Auditor General to the NWT* Legislative Assembly, also known as the Report on Other Matters (ROM), is part of our audit. In accordance with the *Northwest Territories Act*, section 30(2), the Auditor General is to report on any "other matters" arising from the audit that she feels should be communicated to the Legislative Assembly. Each of the significant matters reported in this report was examined in accordance with generally accepted auditing standards; accordingly, our examination included such tests and other procedures as we considered necessary.

Our Audit Work

This report contains comments on items that we believe will be of interest to members of the Legislative Assembly; it also contains our recommendations and management's responses, where appropriate. The matters reported were noted during our financial and compliance audits of the Public Accounts, Crown corporations and other entities.

We did qualify our audit opinion on the financial statements of the Government of the Northwest Territories for the years ended March 31, 2000 and March 31, 2001, due to the Government's handling of pay equity payments, and overspending by the Department of Health and Social Services for the 2000 fiscal year. More information related to these matters can be found in chapter 1 of this report.

We also issued unqualified audit opinions on the following Government entities:

- in accordance with the NWT *Financial Administration Act*, section 99:

Entities	Year Ended
Aurora College	30 June 2000
	30 June 2001
Northwest Territories Power Corporation	31 March 2000
	31 March 2001
Northwest Territories Housing Corporation	31 March 2000
	31 March 2001
Northwest Territories Development Corporation	31 March 2000
	31 March 2001
Northwest Territories Business Credit Corporation	31 March 2000
	31 March 2001
Workers' Compensation Board of Northwest Territories and Nunavut	31 December 1999
	31 December 2000

- in accordance with ministerial appointments:

Entities	Year Ended
Northwest Territories Liquor Commission	31 March 2000
	31 March 2001
Petroleum Products Revolving Fund	31 March 2000

Our People

Many people with different skills and experiences carry out an audit. It is the sum of these resources that allows the Office to make a difference. The team responsible for the audit of the GNWT includes:

Assistant Auditor General

Ron Thompson

Principal

Roger Simpson

Audit Staff

Chantal Berger	Marjorie Pound
Kristine Coombes	Megan Picard
Sylvie Fortin	Chris Polselli
Dustin Hoshowski	Anil Risbud
Stephanie King	Alain Sansregret
Susan Meilleur	Donna-Lee Shaw
Mila Simon	Michelle St-Jean
Dan Stadlwieser	Shawn Vincent

Peter Yeh

Other Audit Services

Annual Audit Practice Team

Edit and Graphics Services

Legal Services

Reporting and management comments

Our Office policy is that audit observations and recommendations be referred to the management of the audited organizations for comment. Where appropriate, the Office obtains management's written responses to recommendations contained in audit chapters.

We provided our draft report to the Office of the Comptroller General, departments and territorial corporations, where appropriate. Management responses are included here in the relevant chapters.

Our Thanks

Management provided explanations, information, and full access to all documents requested during our audits. We thank the staff of the GNWT and its entities for their co-operation.

For comments or questions on this report, please contact Roger Simpson at (780) 495-2028.

Rapport de la vérificatrice générale à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest

Septembre 2002

240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Le 27 septembre 2002

L'honorable Anthony W.J. Whitford, député
Président de l'Assemblée législative des
Territoires du Nord-Ouest
B.P. 1320
Yellowknife (T.N.-O.)
XIA 2L9

Monsieur,

Je vous transmets par la présente mon rapport, en anglais, qui sera déposé devant l'Assemblée législative conformément aux dispositions du paragraphe 30(2) de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, S.R., ch. N-22, art. 1.

Le rapport porte sur les « autres questions » qui découlent de notre vérification des états financiers du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour les exercices terminés les 31 mars 2000 et 31 mars 2001 et qui, à mon avis, devraient être portées à l'attention de l'Assemblée législative. Le rapport contient aussi nos recommandations et les réponses de la direction.

Je vous prie d'accepter, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Sheila Fraser, FCA

p.j.

Contenu

Rapport de la vérificatrice générale à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest

Chapitre

1 Conformité aux autorisations et questions liées aux comptes publics

2 Suivi des recommandations antérieures et du Rapport de 1998 sur le ministère des Affaires municipales et communautaires.

3 Ministère des Ressources, de la Faune et du Développement économique : subventions et contributions pour le développement des petites entreprises

4 Autres observations du vérificateur – Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest

Annexe : À propos de la vérification et du Bureau du vérificateur général du Canada

Chapitre 1

Conformité aux autorisations et questions liées aux comptes publics

Objet

1.1 Au cours des deux dernières années, le Comité permanent de la surveillance et de la reddition de comptes a consacré une partie de son audience à nos rapports sur différents aspects de la situation financière du gouvernement, y compris la conformité aux autorisations et la mesure du rendement. Le présent chapitre donne plus d'information sur ce vaste sujet et aborde certaines questions que le Comité voudra peut-être approfondir.

La situation financière du gouvernement

1.2 Le gouvernement produit un certain nombre de rapports sur la situation des finances publiques. Les plans ministériels et les plans d'entreprise, les budgets et les rapports annuels sont les documents les plus détaillés. Les états financiers consolidés du gouvernement résument l'information financière communiquée sur toutes ses entités. Dans le présent chapitre, l'information provient des états consolidés, à moins d'indication contraire.

Risques

1.3 Au cours des dernières années, l'examen de la situation financière du point de vue des risques est devenu à la mode. L'analyse des risques pour les gouvernements peut être complexe. Deux questions clés retiennent surtout l'attention :

- Quel est le risque de coûts imprévus?
- Quel est le risque de recettes non perçues?

Tout bon système de planification et de budgétisation incluait jusqu'ici ces deux questions, mais sans nécessairement les présenter comme des risques.

1.4 Nous abordons le présent chapitre par la question des recettes. Sur ce plan, les principaux risques ne portent pas sur la détermination des recettes à percevoir, sur la perception inefficiente et en temps inopportun ni sur l'investissement inadéquat de ressources (ressources humaines et systèmes) pour gérer ces risques.

1.5 La plus grande source de recettes du gouvernement est une subvention annuelle du Canada qui représente près de 70 p. 100 de son budget. L'autre 30 p. 100 provient des impôts et taxes des T. N.-O. et de diverses autres petites sources.

1.6 La subvention du Canada est compliquée. Elle est négociée périodiquement entre les deux gouvernements et énoncée dans une entente de financement préétablie. Celle-ci contient de nombreuses formules complexes et peut parfois nécessiter plusieurs années pour déterminer la somme due aux T. N.-O pour un exercice donné. En voici la raison :

- Une partie du financement est fondée sur la population des T. N.-O. On ne peut déterminer le montant final tant que le résultat final du recensement de la population n'est pas connu, ce qui peut prendre plusieurs années.
- Une autre partie du financement dépend des dépenses des provinces et des autres territoires; ces chiffres sont assujettis à

une révision de Statistique Canada et il peut s'écouler jusqu'à sept ans avant que le montant final en soit connu.

1.7 Ainsi, il y a risque que les recettes déclarées pour un exercice donné soient trop élevées ou trop basses. Si elles sont trop élevées, on peut dire que le risque est plus grand. Cela signifie que le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) doit rembourser de l'argent au gouvernement du Canada. Si elles sont trop basses, le Canada lui doit alors un montant plus élevé. L'une ou l'autre situation rend plus ardue la tâche du GTNO de bien planifier et budgéter ses propres activités.

1.8 La somme inattendue, reçue du gouvernement en 2000-2001, en est un bon exemple. En mars 2000, le Canada et les trois territoires ont finalement réglé un vieux différend portant sur l'application de données révisées qui touchaient des exercices « clos », selon l'Entente. Ce règlement a valu au GTNO le montant forfaitaire de 61 millions de dollars et une augmentation annuelle de 12 millions.

1.9 Un autre exemple est la réception inespérée de 130 millions de dollars, il y a quelques années, à la suite d'un ajustement forfaitaire établi à partir de variations de population. Ce paiement du Canada a occasionné un revirement de la situation financière du GTNO en 1997-1998.

1.10 Ces deux ajustements ont été favorables au GTNO et chacun représentait une forte somme. Heureusement, ce ne fut pas le contraire, soit que le GTNO doive rembourser des sommes reçues et probablement déjà dépensées.

1.11 De grosses surprises de ce genre peuvent transformer rapidement un déficit en excédent. Elles peuvent aussi avoir l'effet contraire. Pour assurer une bonne gestion du risque entourant les recettes, il est donc essentiel de gérer rigoureusement le risque lié au financement et d'informer régulièrement l'Assemblée législative. Les recettes au titre des subventions fluctuent inévitablement aux termes de l'entente actuelle. Mais, en gérant les risques entourant les recettes, le gouvernement dispose de plus de temps pour ajuster son budget en fonction des fluctuations des recettes au titre des subventions. Cela permet aussi de faire en sorte que le gouvernement touche ces recettes le plus rapidement possible.

Surveillance des sommes à recevoir et du recouvrement des coûts

1.12 Une autre source de recettes importante pour le GTNO est le paiement par le Canada des soins hospitaliers et médicaux donnés aux Indiens et aux Inuits. Ces frais atteignent des dizaines de millions de dollars chaque année. Il est donc vital que le GTNO :

- note les sommes consacrées aux soins hospitaliers et médicaux des Indiens et des Inuits;
- s'assure de pouvoir recouvrer ces coûts;
- les réclame rapidement au Canada;
- perçoive ces sommes le plus rapidement possible.

1.13 À la fin de mars 2001 et de mars 2000, le Canada devait au GTNO, pour ce programme, 19,3 et 26,5 millions de dollars respectivement, pour des sommes déjà payées par celui-ci. Cela revient à prêter sans intérêts de gros montants au Canada. Le Ministère n'a pas calculé ce que cela coûte au GTNO en intérêts perdus ou en frais d'emprunt accrus. Pour ces deux exercices, nous avons estimé ce coût à plus d'un million de dollars, au taux nominal de 5 p. 100. Il serait financièrement avantageux de percevoir ces sommes le plus rapidement possible.

1.14 Le ministère de la Santé et des Services sociaux fait observer qu'il n'a pas reçu de financement du Canada en temps utile pour deux raisons :

- Son entente avec le Canada n'a été signée qu'à la fin de l'exercice 1999-2000, et c'est pourquoi il n'a pas facturé mensuellement.

- La vérification des demandes de paiement de l'exercice 1999-2000 n'était pas terminée. C'est pourquoi le Canada a retenu les fonds pour les demandes de paiement de l'exercice 2000-2001.

1.15 Le Ministère signale qu'il a eu du mal à signer une entente finale avec le Canada pour ce programme et que rien n'indique que la situation est appelée à changer. Il ajoute que certains facteurs inhabituels, comme la question de l'attribution des coûts selon le nouveau barème de rémunération des médecins, avaient retardé la présentation d'une demande de paiement finale vérifiable pour l'exercice 1999-2000.

1.16 Lorsqu'il sait qu'une entente doit expirer à une certaine date, le gouvernement devrait tenter de s'entendre sur une date de facturation provisoire avec le Canada afin de mieux faire correspondre ses rentrées et sorties de fonds.

1.17 Réponse de la direction : Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) a informé le Ministère qu'il ne peut conclure d'entente de facturation provisoire avec lui. Le Ministère a tenté d'entamer la négociation de nouvelles ententes avant l'expiration des ententes existantes.

1.18 Lors de notre examen des directives fédérales en matière d'ententes de facturation provisoire, nous avons constaté que le Conseil du Trésor avait établi des règles autorisant ces ententes. Nous n'avons trouvé aucune directive fédérale empêchant le MAINC de conclure de telles ententes. Nous recommandons que le ministère de la Santé et des Services sociaux s'emploie auprès du MAINC à surmonter les « obstacles » à la conclusion d'une entente de facturation provisoire.

1.19 Le Ministère devrait examiner ses processus pour déterminer si les demandes de paiement peuvent être finalisées et vérifiées plus rapidement.

1.20 Réponse de la direction : Le Ministère examine continuellement ses processus de même que la collecte et l'analyse des données afin de finaliser rapidement les demandes de paiement. Il a modifié sa méthode de calcul de certaines dépenses remboursables et la façon dont il recueille l'information sur les services d'assurance-hospitalisation des Territoires du Nord-Ouest. Le Ministère espère que ces deux mesures l'aideront à respecter les échéances et à recouvrer toutes les dépenses qui peuvent l'être.

1.21 L'examen hâtif de la question de la gestion des risques sur le plan des recettes est capital. D'autres ministères ont aussi des ententes partage de frais avec d'autres parties et doivent, eux aussi, veiller à gérer ces risques comme il se doit.

1.22 Tout ministère ou toute société qui facture des frais ou des honoraires à d'autres entités devrait, à tout le moins, réduire le plus possible son propre risque entourant les recettes en veillant à disposer d'un effectif suffisant et de systèmes adéquats pour établir les factures, les produire sans délai et percevoir l'argent en temps utile.

1.23 Réponse de la direction : Le Secrétariat du Conseil de gestion financière (SCGF) a créé un nouveau poste d'« analyste budgétaire principal ». L'une des principales fonctions de ce poste est de coordonner et de tenir à jour un système de surveillance régulière des dépenses et des recettes du gouvernement afin d'assurer une utilisation économique et efficiente des ressources de trésorerie. Un système global intégré de gestion de l'encaisse est prévu à cette fin et sera mis en œuvre d'ici décembre 2002. À l'heure actuelle, les ministères produisent des rapports mensuels sur les écarts des dépenses et des recettes. Ces rapports sont examinés et un suivi est effectué dans le cas d'écarts importants.

Dépenses

1.24 Le GTNO consacre une part de plus en plus grande de son budget (41 p. 100 en 2000-2001) à des organismes extérieurs, tels les commissions scolaires, les conseils de santé et les municipalités, et il accorde nombre de petites subventions et contributions à des particuliers et à des entreprises. Ses propres frais de fonctionnement représentent 31 p. 100 de son budget, les salaires un autre 23 p. 100 et l'amortissement des éléments en capital, les 5 p. 100 restants. Si les dépenses des conseils, commissions et organismes étaient analysées de la même façon, l'ensemble des salaires et des traitements représenterait la majeure partie des dépenses du gouvernement.

Subventions et contributions et obligation de rendre compte des résultats

1.25 Environ 85 p. 100 de la somme des subventions et des contributions vont aux conseils de santé, aux commissions scolaires, aux municipalités et aux offices locaux d'habitation. Les 15 p. 100 restants vont aux programmes de petites subventions et contributions, entre autres des programmes gérés par Ressources, Faune et Développement économique, dont traite le chapitre 4. Les dépenses des conseils, commissions, municipalités et autres organismes au titre de ces programmes sont considérables.

	En millions de dollars
Conseils de santé	125 $
Commissions scolaires	88
Municipalités	40
Offices d'habitation	29
Autres	49
Total pour 2000-2001	331 $

1.26 Ces dépenses soulèvent une question importante : comment le gouvernement sait-il s'il obtient les résultats souhaités? En définitive, le GTNO rend des comptes au public pour la santé, l'éducation et l'habitation, même s'il exécute ces programmes en collaboration avec les conseils et commissions.

1.27 Au fil des ans, le public s'est habitué à être servis par les conseils et commissions qui sont devenus assez indépendants du GTNO, sauf au chapitre du financement.

1.28 Les conseils et commissions préservent leur indépendance, alors que les ministères chargés au premier chef des divers programmes sont devenus dans une large mesure des centres de financement et d'orientation, leur participation courante et directe à l'exécution des programmes étant minime.

1.29 Il est peut-être temps d'examiner sérieusement les relations redditionnelles pour s'assurer que les partenariats entre les ministères et les conseils et commissions fonctionnent comme prévu. Dans le chapitre 3 du Rapport de 1999, nous avons discuté en détail des éléments qui doivent faire partie de relations redditionnelles satisfaisantes. Depuis, le GTNO a commandé une étude indépendante (le Rapport Cuff) qui traite aussi de ces relations. Le Rapport Cuff révèle que de nombreux facteurs peuvent compliquer les ententes, notamment les attentes de la communauté, les revendications territoriales et l'évolution de la situation politique. Toutes les parties doivent travailler dans l'intérêt commun et tenir compte du fait que les considérations politiques orientent souvent les débats et les décisions finales. Cependant, tous les intéressés doivent surveiller les coûts et comprendre que le financement est limité.

1.30 Le GTNO doit continuer d'améliorer ses relations avec les conseils et commissions qui exécutent ses programmes et veiller à une reddition de comptes appropriée quant à la pertinence des dépenses et à l'atteinte des objectifs.

1.31 Réponse de la direction : Comme une grande partie du budget du gouvernement est

octroyée aux tiers qui fournissent des services en son nom, la reddition de comptes doit aussi porter sur tout le financement qu'il accorde. Un cadre redditionnel est en voie d'élaboration et il s'appliquera aux organisations ainsi qu'au gouvernement lui-même.

Mesure du rendement

1.32 Depuis plusieurs années, le GTNO et d'autres gouvernements élaborent des méthodes visant à déterminer dans quelle mesure ils atteignent leurs objectifs. Ce n'est pas encore une science exacte; chaque année, les gouvernements modifient leur méthodes de collecte et de communication de l'information. Le GTNO ne fait pas exception à la règle. L'information financière qu'il communique dans ses comptes publics est de grande qualité. Le gouvernement s'efforce aussi d'indiquer comment les fonds ont été dépensés et les résultats qu'ils ont produits.

1.33 La première étape de l'évaluation du rendement consiste à établir ce qu'il faut mesurer. À cette fin, les gestionnaires doivent définir clairement ce pour quoi ils ont été mandatés, les résultats qu'ils comptent atteindre et comment ils prévoient le faire. Curieusement, les gouvernements et d'autres organismes publics ont souvent beaucoup de mal à arrêter leurs objectifs.

1.34 Après avoir énoncé clairement les objectifs, les gouvernements peuvent passer à la prochaine étape, qui consiste à fixer des buts et des cibles. Ceux-ci sont habituellement beaucoup plus précis et ont une dimension temporelle :

- Que veut-on accomplir?
- Sur quelle période veut-on le faire?
- Combien dépensera-t-on pour y parvenir?

Si cette étape est faite avec soin, ce qu'il faut mesurer devient évident.

1.35 Le GTNO améliore sa culture de la mesure du rendement. Parmi les éléments nouveaux, mentionnons les rapports des résultats de l'exercice 1999-2000 et un rapport grandement amélioré pour l'exercice 2000-2001, intitulé « Vers une meilleure reddition de comptes ». Avant le dernier rapport, il n'y avait pas d'uniformité quant au nombre et au type de mesures du rendement; le lecteur ne savait pas si l'on comparait des pommes avec des pommes en raison des différents termes utilisés.

1.36 Dans le rapport de 2000-2001, ces incohérences ont disparu et tous les ministères emploient les mêmes termes. La collecte d'information pour mesurer le rendement étant coûteuse, le choix de quelques indicateurs clés bien définis et leur utilisation judicieuse constitueraient une bonne base pour répondre à l'avenir aux besoins des utilisateurs.

1.37 Une question très importante à résoudre au sujet de la mesure du rendement est la suivante : faut-il faire rapport sur les activités (extrants) ou sur les réalisations (résultats)? Étant donné que les programmes sont conçus pour procurer certains avantages aux mandants, il est habituellement plus utile de mesurer les résultats. Et pourtant, ceux-ci sont souvent plus difficiles à définir et à mesurer que les extrants, et les ministères finissent parfois par mesurer ce qu'ils font, et non ce qu'ils accomplissent. Cela ne signifie pas que les mesures d'extrants, de par leur nature, sont inutiles. Dans bien des cas, il peut être très long de concevoir un programme pour atteindre des objectifs globaux. Il est alors utile d'avoir un plan balisé des différentes étapes conduisant à l'objectif final. Mais faute d'un plan complet, les seules mesures des extrants ne sont souvent pas assez éloquentes.

1.38 Le gouvernement devrait distinguer clairement les extrants des résultats, dans ses futurs rapports, et établir les liens qu'ils ont avec les buts et objectifs. Cette démarche contribuerait à faire ressortir les résultats obtenus et les activités qui sont menées.

1.39 Réponse de la direction : Depuis plusieurs années, le gouvernement perfectionne son système de mesure du rendement et de communication de l'information sur les

résultats. Il en est au même point que d'autres gouvernements au Canada qui sont encore aux prises avec des problèmes de terminologie et de mesure. Le Conseil de la gestion financière reconnaît qu'il faut poursuivre les efforts en ce sens et informer les ministères de manière continue. La reddition de comptes et la communication des résultats sur les ressources continueront de s'améliorer à mesure que les ministères et leur personnel se sentiront plus à l'aise face au modèle logique de mesure du rendement, à sa terminologie et à son utilisation.

Projets au nom d'autres parties

1.40 Depuis des années, le GTNO exécute des programmes pour le Canada et, depuis peu, pour le Nunavut et pour d'autres parties. En 2000-2001, il y a employé 41 millions de dollars (50 millions en 1999-2000) en vertu d'ententes de recouvrement auprès d'autres parties. Comme ces activités ne sont pas considérées comme des projets du GTNO, elles ne sont pas comprises dans les crédits votés qui sont approuvés par l'Assemblée législative.

1.41 Toutefois, de nombreux projets sont maintenus d'année en année. En fait, ils ont acquis les caractéristiques des programmes du GTNO, bien que leurs fonds proviennent de sources différentes. Leur valeur totale est importante, de sorte qu'il faudrait se demander si ces dépenses et les recettes connexes devraient figurer dans le *Budget principal des dépenses*.

1.42 Le financement de projets pour d'autres parties est particulièrement intéressant. Le GTNO paie généralement ces coûts et en recouvre le montant auprès des parties intéressées, souvent beaucoup plus tard. Par exemple, à la fin de mars 2001, le Canada lui devait six millions de dollars pour des projets et le Nunavut, trois millions. Du fait que le recouvrement de ces sommes tarde, le GTNO finance l'exécution ou l'administration de programmes au nom de ces parties.

1.43 Le gouvernement devrait se demander s'il doit continuer à financer lui-même ces projets (en fait, à octroyer des prêts sans intérêt) ou trouver un autre mode de financement qui correspond mieux à ses sorties de fonds.

1.44 Réponse de la direction : Compte tenu du mode de traitement que l'entente de financement préétablie prévoit pour l'intérêt gagné par le gouvernement, celui-ci n'a aucun avantage à négocier de telles conditions s'il a un excédent de trésorerie. Au cours de l'exercice 2000-2001, le gouvernement affichait un excédent. Tout intérêt gagné sur les fonds avancés aurait réduit la subvention d'autant. Par contre, pour les exercices où le gouvernement entrevoit un déficit de trésorerie, il lui serait avantageux de négocier l'avance, car les intérêts sont à sa charge.

Utilisation des comptes publics du gouvernement

1.45 Au cours des dernières années, les comptes publics n'ont pas été préparés suffisamment tôt pour avoir un effet sur la préparation du budget de l'exercice suivant. Le budget est préparé l'automne précédant un exercice budgétaire et il est généralement déposé en début d'année, avant que l'exercice budgétaire visé ne commence.

1.46 De façon réaliste, du fait qu'ils sont produits des mois après la clôture de l'exercice, les comptes publics sont très utiles pour assurer une plus grande reddition de comptes. Les comptes publics sont consolidés, ce qui signifie qu'ils comprennent les comptes des sociétés territoriales. Ils fournissent donc un tableau complet des opérations financières du gouvernement et de la situation de ses finances au 31 mars d'un exercice donné. Ils contiennent des notes explicatives détaillées sur les conventions comptables du GTNO et d'autres analyses des divers soldes des états financiers. Ces notes aident le lecteur à comprendre la signification des chiffres récapitulatifs.

1.47 L'état de la situation financière (aussi appelé bilan), par exemple, fournit des détails sur l'actif, le passif et l'avoir du gouvernement. L'actif représente les biens ou valeurs qui appartiennent au gouvernement, comme les prêts exigibles. Les états financiers de l'exercice 2000-2001 contiennent, pour la première fois, des détails sur les immobilisations corporelles, comme les terrains et bâtiments. En regard, figure le passif, soit ce que le gouvernement doit, et le solde à la fin de l'exercice, c'est-à-dire l'excédent ou le déficit accumulé. Les notes expliquant ces chiffres font comprendre les risques divers que le gouvernement court au fil de ses activités. Elles aident aussi le lecteur à mieux comprendre les engagements de dépenses qui ont été pris ainsi que d'autres renseignements importants comme le risque associé aux garanties d'emprunt du gouvernement.

1.48 Même si les comptes publics eux-mêmes sont publiés jusqu'à 18 mois après le budget, ils peuvent indiquer de manière claire et crédible quelle est la situation financière au début du cycle budgétaire et fournir aussi une bonne comparaison historique avec les plans budgétaires initiaux de l'exercice visé. Le lecteur peut ainsi vérifier l'exactitude du processus budgétaire initial, ou s'il était trop optimiste ou trop prudent. Une bonne analyse des écarts expliquant les différences entre le budget et les chiffres réels peut aider à tirer des leçons qui serviront aux députés à l'occasion des délibérations futures sur le budget.

1.49 Les députés voudront peut-être savoir si les comptes publics peuvent fournir une information valable sur les tendances des recettes/dépenses ainsi qu'un historique des dépenses par ministère pour certains éléments particuliers comme les routes ou les aéroports, les programmes pour enfants, les recettes fiscales par article d'origine et divers autres éléments.

1.50 Nous sommes heureux de constater que le gouvernement a terminé ses états financiers consolidés de 2001 beaucoup plus tôt que ces dernières années. C'est en grande partie grâce au personnel comptable du GTNO et des sociétés, qui a travaillé très fort pour produire l'information plus rapidement. Pour la fin de l'exercice 2002, le gouvernement a fermé ses comptes encore plus tôt, ce qui nous a permis de terminer notre vérification à la mi-septembre. Voilà un progrès remarquable vers l'utilisation des données comptables antérieures au fil du cycle budgétaire.

Autorisation et conformité

1.51 Dans un régime parlementaire, le contrôle essentiel des fonds publics est assuré par la mise en place d'un trésor public et par l'autorisation de toutes les dépenses qui y sont imputées. Les pouvoirs sont habituellement issus du processus budgétaire, dont les lois de crédits, et appuyés de lois telles que la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP).

1.52 Selon la *LGFP*, les sommes doivent être disponibles avant que quiconque ne les engage. Chaque ministère reçoit une allocation budgétaire, et c'est pourquoi notre vérification annuelle consiste notamment à examiner tout dépassement budgétaire de la part d'un ministère et à faire rapport à ce sujet.

1.53 Dans les cas graves, nous pouvons formuler une opinion avec réserve sur les états financiers. C'est un geste très important, car il informe le public que le gouvernement n'a pas suivi ses propres lois et que les contrôles essentiels n'ont pas fonctionné.

1.54 Pour les exercices 2000-2001 et 1999-2000, nous avons formulé une opinion avec réserve sur la question de l'équité salariale, reportée de 1998-1999. Cette question a fait l'objet d'un débat public à la dernière réunion du Comité de la surveillance et de la reddition de comptes. À notre avis, le gouvernement n'a pas reçu l'autorisation technique appropriée de l'Assemblée législative pour effectuer les paiements au titre de l'équité salariale. Comme ces paiements sont échelonnés sur de nombreuses années, la même question sera reportée dans les

états financiers au 31 mars 2002, à moins que le gouvernement n'obtienne l'autorisation de continuer les paiements en vertu du paragraphe 31(1) de la *LGFP*. Nous signalons que le Secrétariat du Conseil de gestion financière croit avoir obtenu toutes les autorisations requises.

1.55 Notre opinion de vérification pour 1999-2000 était aussi assortie d'une réserve parce que le ministère de la Santé et des Services sociaux avait dépassé de 1 024 000 $ le budget approuvé, en dépit du fait qu'il avait reçu près de 4 millions de dollars pour cet exercice, dans le *Budget supplémentaire des dépenses*. Le Ministère a cité deux causes pour expliquer ce dépassement :

- des coûts plus élevés que prévus pour les hôpitaux situés en dehors des Territoires;
- un manque à gagner dans les programmes intéressant les médecins en raison de la hausse des honoraires, du vieillissement de la population et de la sensibilisation accrue aux questions touchant la santé.

1.56 Le besoin d'avoir un budget supplémentaire des dépenses est un problème qui subsiste depuis bien des années. Malgré les débats antérieurs devant le Comité de la surveillance et de la reddition de comptes (et ses prédécesseurs), le Ministère n'a pu trouver de méthodes plus efficaces pour prévoir ces coûts.

Immobilisations corporelles

1.57 Depuis toujours, les gouvernements préparent leurs états financiers différemment du secteur privé, en particulier dans le secteur des immobilisations (bâtiments, matériel, etc.). Le secteur privé comptabilisait ses immobilisations dans l'actif du bilan, puis passait en charges (amortissait) chaque année une partie de la valeur, étant donné que les actifs avaient été utilisés ou avaient autrement diminué de valeur. De leur côté, les gouvernements comptabilisaient leurs dépenses en capital comme charges, sans tenir compte de leur valeur courante dans l'actif. Autrement dit, ils radiaient leurs coûts en capital au cours du premier exercice, alors que le secteur privé les radiaient pendant la durée de vie de l'actif.

1.58 Mais les choses ont changé. Par suite des recommandations du Conseil sur la comptabilité dans le secteur public de l'Institut canadien des comptables agréés, les gouvernements commencent maintenant à comptabiliser leurs dépenses en capital à titre d'actifs à durée de vie pluriannuelle. Pour l'exercice 2000-2001, le GTNO a adopté cette nouvelle approche et il a établi son budget différemment pour tenir compte de la capitalisation et de l'amortissement connexe.

1.59 Le gouvernement a pris une mesure concrète et est revenu en arrière, recensant les immobilisations de 50 000 $ ou plus, et il a fait un rajustement rétroactif afin de les présenter dans les états financiers. Ce rajustement représente une augmentation nette de 679 millions de dollars de l'actif dans l'état de la situation financière. Les éléments coûtant moins de 50 000 $ continueront de figurer à titre de dépenses à l'achat.

1.60 Il est important de noter que l'ajout des immobilisations corporelles n'améliore pas la situation financière des Territoires, mais qu'il comporte plusieurs avantages :

- il peut aider le GTNO à faire coïncider le coût en capital avec la durée d'utilisation des immobilisations;
- il obligera le gouvernement à avoir de bons systèmes pour comptabiliser les immobilisations et en faire le suivi, ce qui conduira à une meilleure information en vue de leur conservation;
- il fournira un tableau plus complet de la situation financière du gouvernement;
- il permettra au gouvernement d'obtenir une meilleure information pour l'établissement

des taux, le recouvrement des coûts et les rapports sur le rendement.

L'amortissement de ces actifs sur leur durée de vie utile sera imputé à titre de charge annuelle.

États financiers consolidés ou non consolidés

1.61 Chaque automne, le contrôleur général dépose un jeu des états financiers du gouvernement à l'Assemblée législative. Ces états ne comprennent pas ceux des diverses sociétés d'État des T. N.-O., par exemple la Société de développement, la Société d'habitation et la Société d'énergie. Cependant, ils comprennent tous les paiements faits aux sociétés et toutes les sommes qui en sont reçues.

1.62 Le contrôleur général produit également un jeu d'états financiers consolidés qui comprend les résultats des sociétés. Ces états consolidés constituent le rapport comptable officiel du GTNO et, tel que mentionné ci-dessus, c'est sur ces derniers que porte notre opinion de vérification.

1.63 Les états financiers consolidés ne sont pas simplement la compilation des états de toutes les entités gouvernementales. Une telle compilation mènerait à une double comptabilisation — par exemple, une bonne partie des recettes de la Société d'habitation provient en réalité de la contribution du GTNO. Les états consolidés éliminent les éléments qui seraient inclus plus d'une fois et le produit final fournit un tableau complet de la famille des entités gouvernementales.

Dépenses discrétionnaires ou non discrétionnaires

1.64 Les gouvernements administrent de nombreux types de programmes qui varient en complexité et selon leur mode d'administration. Par exemple, un programme peut accorder une contribution à une société pour le développement économique ou pour la construction d'une école dans une localité. Ces programmes sont traités comme des événements uniques, prévus au budget, pour lesquels les députés de l'Assemblée législative votent des crédits chaque année. On les appelle dépenses discrétionnaires, car l'Assemblée peut décider de voter ou non ces dépenses.

1.65 D'autres types de dépenses ne sont pas discrétionnaires. Des baux pluriannuels, par exemple, doivent être payés en vertu d'engagements légaux. Sans ces engagements, les propriétaires ne voudraient pas faire affaire avec le gouvernement. Certains programmes prévoient pour les particuliers le droit de recevoir un paiement ou de faire payer un service par le gouvernement. Les soins de santé et l'aide sociale sont des exemples de ce type de droits que confère généralement la loi. Tout contrat signé par le gouvernement et d'une durée supérieure à un an crée une obligation de paiement à long terme.

1.66 Lorsque les députés examinent les budgets, il pourrait leur être utile de savoir quelle proportion des dépenses est déjà engagée et laquelle est vraiment discrétionnaire.

1.67 Réponse de la direction : Le SCGF examinera la possibilité d'étoffer l'information dans le* Budget principal des dépenses *afin d'indiquer le volume des dépenses qui ne sont pas discrétionnaires ou qui sont attribuables aux exigences législatives. L'information sur les engagements relatifs aux baux figure dans le* Budget principal des dépenses *depuis un certain temps déjà.

Chapitre 2

Suivi des recommandations antérieures et du Rapport de 1998 sur le ministère des Affaires municipales et communautaires

Contexte

2.1 Le Comité permanent de la surveillance et de la reddition de comptes nous a demandé ce qui arrive de nos recommandations de vérification et si le gouvernement y donne suite.

2.2 Nous relevons périodiquement les recommandations que nous avons formulées dans nos rapports annuels et rendons compte des progrès du gouvernement à y donner suite. Ainsi, les députés de l'Assemblée législative disposent d'une information plus complète et utile qui les aide à tenir le gouvernement comptable de ses résultats.

Étendue

2.3 Le présent chapitre présente de l'information sur le nombre de recommandations adressées au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) et sur le type de questions traitées au cours des cinq dernières années. Quant aux recommandations que nous avons formulées entre 1995 et 1999, nous avons communiqué avec les ministères et sociétés territoriales visés et leur en avons présenté la liste. Nous leur avons demandé où en étaient les mesures prises à l'égard de ces recommandations. Nous voulions savoir si elles avaient été mises en œuvre. Dans l'affirmative, nous leur avons demandé quel en était l'état d'avancement. Dans le cas contraire, nous avons cherché à savoir pourquoi elles n'avaient pas été mises en œuvre.

2.4 Compte tenu de l'évolution du contexte ou des priorités du gouvernement, certaines de nos recommandations ne sont plus valides. Dans ce cas, nous avons demandé aux ministères et aux sociétés territoriales d'expliquer pourquoi il en était ainsi. Nos recommandations au sujet du problème de l'an 2000 en sont un exemple.

Recommandations du vérificateur général de 1995 à 1999

2.5 De 1995 à 1999, nous avons présenté 34 recommandations au gouvernement dans nos rapports à l'Assemblée législative. Ces recommandations portaient sur un éventail de questions, allant des états financiers à la reddition de comptes et à la mesure du rendement. Certaines concernaient des ministères ou des sociétés d'État en particulier, alors que d'autres visaient plus d'un ministère ou l'ensemble du gouvernement. La pièce 2.1 présente un résumé des types de questions sur lesquelles nos recommandations ont porté au cours des cinq dernières années.

2.6 Le lecteur qui prend connaissance des résultats de notre suivi, résumés ci-après, ne doit pas oublier que nos travaux de suivi ne sont pas une vérification. Nous n'avons fait que compiler les réponses du GTNO sans en vérifier l'exactitude.

2.7 Nous avons reçu des réponses à l'égard de toutes les recommandations, au nombre de 29, dont nous avons assuré le suivi auprès des ministères et sociétés du GTNO. Les répondants ont indiqué qu'ils avaient donné suite à 65 p. 100 de nos recommandations, qu'ils étaient en voie de prendre des mesures à l'égard 30 p. 100 d'entre elles et qu'il restait encore 5 p. 100 des recommandations à mettre en œuvre.

2.8 Nos rapports sont également étudiés par les comités permanents de l'Assemblée

Pièce 2.1

Recommandations du vérificateur général de 1995 à 1999

Exercice	Nombre	Questions abordées	Ministères
1999	1	Partenariats secteur public-secteur privé	SCGF, ECE
	3	Nouveaux modes de prestation de services et reddition de comptes	SSS
	7	Examen et approbation des investissements	Société de développement des TNO
1997-1998	5	Technologies de l'information et problème de l'an 2000	GTNO, sociétés territoriales
	2	Reddition de comptes et mesure du rendement	GTNO, sociétés territoriales
1996	6	Gestion des recettes et des débiteurs	GTNO, SCGF, Finances
	4	Mesure et communication des résultats	GTNO, SCGF, Société de développement
1995	2	Questions liées aux états financiers	GTNO, SCGF
	4	Reddition de comptes et mesure du rendement	SCGF, sociétés territoriales fonds renouvelables

législative, en particulier le Comité permanent de la surveillance et de la reddition de comptes (CPSRC). Habituellement, celui-ci présente au gouvernement ses propres recommandations, fondées sur l'information qui lui est fournie, et celles-ci sont généralement considérées comme faisant partie de notre suivi. Nous avons obtenu réponse à l'égard de huit recommandations du CPSRC, recommandations dont nous avons assuré le suivi auprès des ministères et sociétés du GTNO. Ceux-ci nous ont laissé savoir qu'ils avaient beaucoup progressé dans la mise en œuvre des recommandations du Comité.

2.9 Nous n'avons pas inclus dans le présent document toutes les réponses détaillées, car elles sont volumineuses. Ainsi, nous avons formulé dix recommandations à la Société de développement des Territoires du Nord-Ouest, qui signale avoir donné suite à chacune d'elles. On a mis en œuvre trois recommandations faites au ministère de la Santé et des Services sociaux, soit par le biais du Rapport Cuff, soit par d'autres mesures. L'annexe A du présent chapitre contient les recommandations du CPSRC et décrit leur état d'avancement en fonction des réponses du GTNO.

2.10 Nombre des recommandations qui exigent d'autres mesures ont trait à des secteurs clés tels que la reddition de comptes et la mesure du rendement. Par exemple, le Secrétariat du Conseil de gestion financière (SCGF) signale qu'il a entrepris d'examiner les structures redditionnelles en place au GTNO et d'élaborer un cadre redditionnel pour l'ensemble du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest.

2.11 Il est encourageant de constater que nos recommandations ne restent pas lettre morte pour le GTNO. Toutefois, il reste encore du travail à faire à l'égard de certaines d'entre elles, particulièrement dans des secteurs clés tels que la reddition de comptes et la mesure du rendement.

Rôle du Bureau du contrôleur général

2.12 Le Bureau du contrôleur général assure la liaison principale entre le GTNO et notre bureau pour ce qui concerne nos vérifications et nos rapports. Tout au long de l'année, nos employés respectifs échangent pendant les vérifications et également lorsque nous nous préparons à déposer notre rapport annuel à l'Assemblée législative. Le

Guide de l'administration financière fait état de certaines des responsabilités du contrôleur général.

2.13 Dans une section du *Guide de l'administration financière* décrivant la gestion de la fonction finances, une directive explique les responsabilités du gouvernement relativement à l'appui à accorder au BVG dans l'exercice de son mandat législatif. La directive se lit ainsi :

> [traduction]
> *Chaque ministère doit collaborer avec le Bureau du vérificateur général et avec le contrôleur général de manière à répondre et à donner suite aux observations formulées par le Bureau du vérificateur général au sujet de préoccupations découlant de vérifications*[1].

2.14 Le Bureau du contrôleur général a un rôle plus précis à jouer dans les suivis menés par le BVG, soit surveiller les progrès du GTNO dans la mise en œuvre de nos recommandations :

> [traduction]
> *Le contrôleur général doit surveiller l'état d'avancement des mesures prises à l'égard des recommandations du rapport déposé à l'Assemblée législative sur toute question soulevée par le Bureau du vérificateur général*[2].

2.15 Le travail du Bureau du contrôleur général consiste à surveiller les efforts déployés par le gouvernement pour mettre en œuvre nos recommandations. C'est là une tâche importante, car il aide les ministères et les sociétés à se concentrer sur l'amélioration des processus et des procédures en vue d'accroître l'efficacité et l'efficience.

[1] *Guide de l'administration financière*, gestion de la fonction finances. Directive 008 – vérification législative.

[2] *Ibid.*

Affaires municipales et communautaires

Contexte

2.16 Le ministère des Affaires municipales et communautaires (MAMC) fournit des programmes et des services qui, dans les Territoires du Nord-Ouest appuient le développement, de collectivités autonomes et responsables.

2.17 Dans le Rapport de 1998, nous avons examiné les pratiques de financement des municipalités par le Ministère afin de déterminer s'il surveillait bien leur santé financière. Nous avons constaté qu'il exerçait bien son rôle dans certains secteurs, mais qu'il devait s'améliorer dans d'autres.

Étendue

2.18 Le Rapport de 1998 renfermait 18 recommandations sur des questions telles que le leadership en matière de finances municipales, le financement, la planification et l'établissement des budgets, la volonté et la capacité de payer ainsi que la surveillance, l'évaluation et l'information communiquée. Le présent suivi donne d'autres renseignements sur les mesures déjà prises par le Ministère pour donner suite à nos recommandations et expose celles qu'il compte prendre. Nous avons examiné l'information fournie par le MAMC et en avons discuté avec la haute direction, mais nous ne l'avons pas vérifiée.

Conclusion

2.19 Selon le rapport d'étape qu'il nous a remis, le Ministère a fait des progrès marqués dans la mise en œuvre de nos recommandations de 1998. L'une d'elles n'est plus pertinente, car les circonstances ont changé. Par ailleurs, le Ministère signale qu'il a assuré le suivi de 14 des 17 autres recommandations et qu'il est en voie de donner suite aux trois qui restent. S'il poursuit ses travaux, toutes les recommandations devraient être

pleinement mises en œuvre d'ici la fin de l'exercice 2002–2003.

2.20 Le Ministère a pris des mesures ambitieuses afin de régler les questions relevées dans notre rapport. Cependant, il devrait continuer à réaliser des progrès dans deux secteurs :

- la planification et l'établissement des budgets des municipalités;
- la surveillance, l'évaluation et le suivi.

La pièce 2.1 montre l'état d'avancement actuel des mesures prises par le Ministère et les plans proposés pour les secteurs visés.

Pièce 2.1

État d'avancement des mesures prises à l'égard des recommandations de 1998 du vérificateur général (Rapport de 1998 sur le MAMC)

Secteurs examinés dans le Rapport de 1998	Total	Mise en œuvre terminée	En voie d'achèvement	N'est plus pertinente
Leadership en matière de finances municipales	5	5		
Financement des municipalités	2	2		
Planification et établissement des budgets des municipalités	3		2	1
Volonté et capacité de payer	2	2		
Surveillance, évaluation et suivi	6	5	1	
Total des recommandations	**18**	**14**	**3**	**1**

Observations

Planification et établissement des budgets des municipalités

2.21 En 1998, nous avons proposé que tous les ministères et organismes qui préparent des plans pour une municipalité particulière les regroupent par l'entremise du MAMC. Depuis, le Ministère a engagé une société privée qu'il a chargée d'élaborer un cadre de planification des infrastructures à l'intention des collectivités. Grâce à celui-ci, les municipalités pourront mieux planifier les services tels ceux d'aqueduc, d'égout et de voirie et les services liés aux immeubles publics. Le Ministère fait également partie d'un comité d'examen de l'infrastructure composé de représentants de tous les ministères du GTNO. Ce comité aide à la coordination des plans d'immobilisations à long terme destinés aux collectivités du GTNO.

2.22 En outre, le Bureau du vérificateur général a recommandé que le Ministère fournisse aux municipalités les ressources voulues pour qu'elles instaurent d'autres formes de planification plus vaste, et ce, à un rythme raisonnable. Nous croyons que le MAMC devrait favoriser l'épanouissement d'une « culture axée sur la planification » au sein des collectivités afin d'appuyer leur croissance et leur développement futurs. En réponse, le MAMC a entrepris d'élaborer de nouvelles lois et politiques qui portent sur de nombreux secteurs du financement des municipalités et qui prévoient que celles-ci seront chargées d'établir leurs propres plans et priorités. Même si les travaux du MAMC sont encore en cours dans ce secteur, ces lois et politiques nouvelles devraient fournir un cadre dans lequel les municipalités participeront de beaucoup plus près à la planification et à

l'établissement des budgets pour leurs propres besoins.

Surveillance, évaluation et suivi

2.23 Dans le passé, nous avons recommandé au Ministère d'améliorer ses méthodes de tenue de livres et de comptabilité afin de pouvoir fournir des données exactes régulièrement et en temps opportun. Nous avons également proposé qu'il se serve des dispositions régissant l'inspection des municipalités pour évaluer à quel point celles-ci et le MAMC réussissent à favoriser leurs propres croissance et développement.

2.24 Le Ministère a mis au point un outil redditionnel provisoire grâce auquel les municipalités pourraient fournir au MAMC une information plus actuelle sur les recettes, les dépenses et divers autres indicateurs de rendement financier. Cet outil devrait leur permettre de déceler les problèmes au sein des collectivités avant qu'ils ne prennent des proportions démesurées et devrait faciliter leurs activités d'évaluation.

2.25 Pour fournir le soutien et la formation au personnel chargé des finances municipales, le MAMC a créé l'École des affaires communautaires en partenariat avec d'autres parties intéressées à la gouvernance des municipalités. Cette école offre des cours dans plusieurs domaines différents liés à la gestion des municipalités, y compris les finances et l'administration. En dépit de leur nouveauté et de leur mise en œuvre partielle seulement, ces programmes de formation et l'outil de rapport provisoire amélioreront la capacité des collectivités à communiquer au Ministère des données crédibles, et partant, permettront d'assurer une surveillance et une évaluation de meilleure qualité.

« Le Comité » désigne le CSRC et son prédécesseur, le Comité permanent des opérations du gouvernement

Recommandations du CSRC	État selon les réponses du gouvernement (non vérifiées)
Le Comité recommande que la *Loi sur la gestion des finances publiques (LGFP)* soit révisée afin de tenir compte de la nécessité de cadres redditionnels, de systèmes de surveillance et de suivi et d'autres outils visant à assurer le respect des politiques, règlements, directives et procédures (Rapport de 1997-1998). **Le Comité a également formulé une recommandation de suivi invitant à donner suite à la recommandation qui précède.**	Le Secrétariat du Conseil de gestion financière a amorcé un examen des structures de reddition de comptes du GTNO et prévu des dispositions au sujet de la prestation de services par des tiers. Des lacunes ont été décelées dans la *LGFP* ainsi que dans les politiques de l'ensemble du GTNO et dans celles des ministères. Un cadre redditionnel applicable à tout le GTNO, à l'état d'ébauche, a été discuté par les parties intéressées. Les recommandations concernant la politique (ou la loi et les règlements) relative au cadre comprendront des dispositions régissant les relations, rôles et responsabilités redditionnels, la conformité, la surveillance, l'évaluation, l'établissement des budgets et la rétroaction.
Le Comité recommande que le gouvernement prenne des mesures immédiates pour améliorer le traitement des débiteurs et qu'il rende le processus plus rigoureux et étudie la possibilité d'instaurer le dépôt direct et d'autres mécanismes de façon à réduire les risques de vols et de pertes pour le gouvernement (Rapport de 1996).	Le ministère des Finances a mis en place un mécanisme visant le traitement des débiteurs au titre des charges sociales par l'intermédiaire de la Banque canadienne impériale de commerce. La Banque accepte les encaissements à ce titre tout comme les banques acceptent le paiement des factures de services publics. Le Ministère a analysé le risque et, de là, s'est concentré sur les méthodes d'encaissement des recettes fiscales qui comportaient beaucoup d'opérations modestes, tels les versements au titre des charges sociales, et non sur les recettes comportant quelques opérations de grande valeur, telles que les taxes sur le tabac et les produits pétroliers. La seule exception à cela : dans un cas de remise de taxes sur les produits pétroliers, l'argent est déposé directement dans le compte bancaire du GTNO et un avis en est transmis au Ministère pour qu'une vérification soit effectuée. La création d'un poste d'agent de crédit et de recouvrement au ministère des Finances a permis d'améliorer le processus de sorte que le recouvrement de tous les arriérés de comptes de taxe foncière est maintenant l'objet d'une attention continue et efficace. Selon le SCGF : • La section 250 des procédures du Système d'information financière du gouvernement (SIF) a été récrite en majeure partie. Des séminaires de sensibilisation ont été donnés dans toutes les régions et au Ministère. • Des tiers ont été engagés à contrat afin de percevoir les droits de permis de conduire et de plaques d'immatriculation, par exemple, ce qui équivaut à un transfert de risque. Le GTNO reçoit un seul chèque pour un lot de paiements au lieu de manipuler l'argent directement. • Le GTNO a pris des dispositions pour que des montants importants lui soient versés par dépôt direct. Les améliorations en voie d'être apportées au module bancaire comprendront bien d'autres possibilités de dépôt direct. • Le GTNO accepte maintenant les cartes de crédit et de débit pour de nombreux types de paiement. Les paiements par carte de crédit peuvent être faits par appel interurbain, ce qui a amélioré la perception des débiteurs et réduit le risque de perte d'argent. • Les diverses procédures ainsi mises en œuvre et décrites ci-dessus ont réduit considérablement les montants d'argent traités par le SCGF, ce qui a minimisé les pertes possibles.
Le Comité recommande que le prochain système d'information financière dont le gouvernement fera l'acquisition permette de calculer l'intérêt composé sur les comptes en souffrance (Rapport de 1996).	Lorsqu'on envisagera de remplacer le Système d'information financière (SIF) actuel, l'une des exigences sera que le nouveau système possède la souplesse nécessaire pour imputer l'intérêt.

« Le Comité » désigne le CSRC et son prédécesseur, le Comité permanent des opérations du gouvernement

Recommandations du CSRC	État selon les réponses du gouvernement (non vérifiées)
Le Comité recommande que la nouvelle Société de développement des T.N.-O. établisse des liens positifs entre le plan d'entreprise de la Société et les résultats finals dans son état de fin d'exercice pour 1997-1998 et que, ce faisant, elle attache une attention particulière aux résultats atteints qui peuvent être attribués aux changements administratifs mis en œuvre par la nouvelle direction. Ces résultats devraient être présentés au Comité permanent de la gestion et du développement des ressources dès que possible pour qu'il les examine (Rapport de 1996).	Recommandation mise en œuvre. Le conseil d'administration rencontre régulièrement le Ministre pour discuter des objectifs de la Société. De plus, le personnel de celle-ci a des échanges constants avec les représentants du ministère des Ressources, de la Faune et du Développement économique lorsque des questions semblables sont débattues. De plus, les activités de la Société sont menées conformément à un plan organisationnel préalablement approuvé par le CGF. Des rapports annuels sont préparés et déposés. Le plan d'entreprise comprend des objectifs précis et des indicateurs de rendement. Les mesures d'emploi font l'objet de vérifications dont la Société rend compte. Le plan d'entreprise contient d'autres mesures du rendement.
Le Comité recommande que le gouvernement détermine les montants à présenter dans les comptes publics et représentant le passif éventuel lié aux plaintes concernant l'équité en matière d'emploi et aux coûts d'assainissement de l'environnement et qu'il le fasse d'ici le 31 mars 1997 (Rapport de 1995).	Dans ses comptes publics de 1998 et de 1999, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a comptabilisé la meilleure estimation qu'il a pu établir du passif découlant du différend au sujet de l'équité salariale. Le plan d'entreprise exige maintenant des ministères qui ont arrêté une méthode d'évaluation du passif environnemental qu'ils présentent une estimation du passif lié aux mesures correctrices d'ici mars 2003. Les ministères qui n'ont pas instauré un tel programme ont jusqu'à mars 2003 pour le faire et jusqu'à mars 2004 pour évaluer le passif éventuel lié aux mesures correctrices. Le SCGF a préparé et présenté à l'Assemblée législative, au sujet du passif environnemental, un rapport précisant ce passif par ministère. Ce rapport contient les coûts estimatifs des mesures correctrices et les coûts réels si les mesures correctrices ont été prises. Comme il est mentionné dans le rapport, la plupart des ministères ont un programme continu de recensement et d'assainissement des sites en fonction du temps et des fonds disponibles. Ce rapport servira sûrement d'assise aux ministères pour l'estimation des coûts des mesures correctrices. L'ICCA n'a pas encore publié de note d'orientation sur la comptabilisation des coûts environnementaux.
Le Comité recommande que le gouvernement modifie les lois, règlements et/ou politiques pertinentes pour que le budget des sociétés d'État et autres entités gouvernementales qui ne respectent pas les exigences de la *Loi sur la gestion des finances publiques* quant aux plans d'entreprise et aux rapports annuels soit retenu jusqu'à ce qu'elles se conforment à ces exigences (Rapport de 1995).	Selon le cadre redditionnel proposé, les sociétés d'État seront tenues de faire rapport de leurs résultats et de leur rendement. Actuellement, le GTNO publie ses propres rapports sur les résultats, qui s'appuient sur le plan d'entreprise de l'année précédente. Tous les ministères ont reçu de la formation sur la mesure du rendement et sont tenus de faire rapport tous les ans de leurs résultats. Les sociétés d'État n'ont toutefois pas toutes eu la même formation. D'autres ateliers devraient leur être donnés incessamment.
Le Comité permanent recommande que la *LGFP* soit modifiée et prévoie des examens réguliers des sociétés d'État et autres entités gouvernementales, comme le prévoit la partie X de la *Loi sur la gestion des finances publiques (Canada) (Rapport de 1995).*	La *LGFP* n'a pas été modifiée. L'article 9[illegible] autorise la tenue d'examens réguliers et spéciaux d'organismes publics sans toutefois préciser un délai, à l'encontre de la loi fédérale. La *Loi* contient une disposition qui prévoit le dépôt de rapports annuels. Tous les organismes publics ont été soumis à un examen rigoureux dans le cadre du processus de division des territoires. Les articles 91 à 100 de la *LGFP* prévoient la présentation et l'approbation des plans d'entreprise, budgets et états financiers des sociétés d'État ainsi qu'une vérification annuelle par le BVG, dans le cas des sociétés d'État, ou par un vérificateur agréé du secteur privé dans les autres cas. Le cadre redditionnel proposé portera sur l'évaluation, la surveillance et la vérification du rendement ainsi que sur les exigences redditionnelles des sociétés d'État et des autres entités non

Recommandations du CSRC	État selon les réponses du gouvernement (non vérifiées)
« Le Comité » désigne le CSRC et son prédécesseur, le Comité permanent des opérations du gouvernement	
	gouvernementales et sur les mécanismes de rétroaction auprès de ces sociétés et entités. Pour l'heure, le ministère des Ressources, de la Faune et du Développement économique a entrepris d'examiner les rôles et la reddition de comptes de la Société de crédit commercial. Le SCGF de la Société de développement des T.N.-O. a amorcé, à l'égard de la Société de l'énergie des T.N.-O., un examen semblable comportant les mêmes objectifs.

Chapitre 3

Ministère des Ressources, de la Faune et du Développement économique : subventions et contributions pour le développement des petites entreprises

Aperçu

3.1 Le ministère des Ressources, de la Faune et du Développement économique (RFDE) exécute un programme de subventions aux petites entreprises (SPE) et le programme de contributions appelé Fonds de développement des entreprises (FDE). Ces programmes et les politiques qui les régissent existent depuis plusieurs années et doivent être mis à jour pour tenir compte des besoins et des réalités d'aujourd'hui. Notre vérification a permis de relever un certain nombre de lacunes dans les critères d'admissibilité, dans l'administration des programmes ainsi que dans la mesure et l'évaluation du rendement.

Contexte

3.2 Avant 1996, le ministère du Développement économique et du Tourisme (DET) était chargé des programmes SPE et FDE. Cette année-là, il a fusionné avec le ministère des Ressources renouvelables et de l'Énergie et le ministère des Mines et des Ressources pétrolières pour former le ministère des Ressources, de la Faune et du Développement économique (RFDE). Ce nouveau ministère a conservé les programmes appuyant le développement des petites entreprises. Ses programmes de développement économique sont demeurés essentiellement inchangés depuis 1993.

3.3 Du point de vue administratif, le territoire est divisé en cinq régions et l'administration centrale est située à Yellowknife. Chaque région est responsable de l'exécution des programmes SPE et FDE et chaque bureau régional est géré par un surintendant et doté d'un personnel réduit qui est chargé des activités courantes relatives aux programmes. Ce personnel comprend généralement un gestionnaire du commerce et de l'investissement et un petit groupe d'agents de développement économique, parfois appelés agents d'expansion des entreprises.

3.4 Ces agents sont les premiers à entrer en contact avec les clients qui demandent des fonds. Ils effectuent la première évaluation du projet proposé et formulent des recommandations. Un groupe d'experts, comprenant le surintendant régional, examine ensuite le projet ainsi que l'évaluation de l'agent, et décide d'en approuver le financement ou de le refuser.

3.5 Les dépenses engagées au cours des dernières années pour ces deux programmes sont à la baisse. Elles ont été réduites d'environ les deux tiers depuis 1998-1999, moment où le Ministère a affecté environ 9,5 millions de dollars au Fonds de développement des entreprises et 670 000 $ au programme de subventions aux petites entreprises (pièce 3.1).

Pièce 3.1

Dépenses au titre des programmes FDE et SPE

Programme	2000-2001	1999-2000	1998-1999
FDE	3 000 000 $	4 096 000 $	9 435 000 $
SPE	229 000 $	316 000 $	670 000 $

Source : Comptes publics des Territoires du Nord-Ouest

Objectifs de la vérification

3.6 Nous avons examiné les programmes pour voir si des contrôles adéquats existaient au niveau de l'admissibilité, de la gestion, de l'évaluation et de la mesure.

Étendue de la vérification

3.7 La vérification porte sur les dépenses engagées dans le cadre de ces deux programmes pour l'exercice 1999-2000. Le Fonds de développement des entreprises (FDE) permet de fournir un financement dans le cadre de six sous-programmes qui ont tous été vérifiés. La pièce 3.2 décrit brièvement ces sous-programmes et le type de financement fourni. Le programme de subventions aux petites entreprises (SPE) offre un financement global pouvant atteindre jusqu'à 5 000 $ aux artistes et artisans ainsi qu'aux exploitants de ressources renouvelables des Territoires du Nord-Ouest.

3.8 Nous avons examiné un échantillon de 20 dossiers provenant du programme SPE et de 46 provenant du programme FDE. Les dossiers SPE ont été pris au hasard dans les cinq régions. Pour l'échantillon de dossiers FDE, nous avons pris au hasard des dossiers dans toutes les régions (y compris l'administration centrale) et dans tous les sous-programmes, à l'exception du sous-programme G dont les dossiers se sont vu attribuer un plus grand poids parce qu'il s'agit d'un sous-programme distinct à certains égards.

3.9 En plus d'examiner les dossiers, notre personnel a interviewé des employés clés de chacun des bureaux régionaux et de l'administration centrale de RFDE et il a étudié la documentation concernant les programmes FDE et SPE. Nos observations et constatations découlent de l'information tirée de ces diverses sources.

Pièce 3.2

Sous-programmes du Fonds de développement des entreprises

Sous-programme	Types de projets financés
A-1 Planification et développement	Études techniques, études de faisabilité, plans d'entreprise.
A-2 Projets pilotes ou projets de démonstration	Projets pilotes ou projets de démonstration essayant de nouvelles technologies dans le cadre d'entreprises actuelles ou prévues.
B-1 Création ou expansion d'entreprises	Lancement de nouvelles entreprises ou expansion d'entreprises existantes.
B-2 Contributions sous forme d'investissements en capital de risque	Contributions sous forme d'investissements en capital de risque pour augmenter le nombre d'entreprises dans les T.N.-O.
C Développement des marchés et des ventes de produits	Aide aux entreprises des T.N.-O. à trouver de nouveaux débouchés pour leurs produits ou à percer des marchés avec de nouveaux produits.

D Compétences en affaires	Aide au perfectionnement ou à l'acquisition de nouvelles compétences, à l'embauche de personnel temporaire ou à l'élaboration de plans de formation.
E Secours aux entreprises	Aide d'urgence temporaire aux entreprises en difficulté ou sur le point de fermer.
G Programme d'initiatives communautaires	Initiatives appuyant les stratégies communautaires de développement d'une économie solide.

Source : ministère des Ressources, de la Faune et du Développement économique

Critères de vérification

3.10 Pour cette vérification, nous avons adopté un ensemble de critères reposant sur l'expérience du Bureau en vérification de programmes de subventions et de contributions. Cela comprend les pratiques exemplaires qui ont été cernées lors de l'exécution de ces programmes dans divers ministères et organismes. Essentiellement, nous estimons que le ministère des Ressources, de la Faune et du Développement économique devrait concevoir les programmes de subventions et de contributions de façon à pouvoir :

- atteindre les résultats attendus;
- gérer le risque;
- exercer une reddition de comptes et une diligence raisonnable dans l'utilisation des fonds publics.

Des sous-critères plus précis ont été appliqués et nos observations et constatations reposant sur ces sous-critères sont discutées ci-dessous.

Observations et constatations

3.11 Nos observations et constatations sont fournies pour attirer l'attention sur les secteurs où des améliorations sont possibles, à notre avis. Nous reconnaissons que le Ministère doit réaliser des compromis entre divers objectifs : assurer l'équité des programmes, maximiser le développement économique, contrôler les coûts des programmes et les autres coûts. Par conséquent, à la lumière de nos constatations, le Ministère devrait tenir compte de ses divers objectifs en évaluant les mesures qu'il devrait prendre.

3.12 Nous reconnaissons également qu'un grand nombre des subventions et contributions versées dans le cadre des programmes FDE et SPE ne sont pas importantes, si elles sont prises à part. Au moment de concevoir des processus de gestion et de contrôle, le Ministère trouve un compromis entre, d'une part, le besoin et le coût de contrôles internes et, d'autre part, la valeur des versements effectués. Nos observations visent à aider le Ministère à clarifier, à améliorer et à communiquer les politiques et procédures existantes.

Critère : RFDE devrait exercer une diligence raisonnable dans l'utilisation des fonds publics.

3.13 Notre examen de dossiers de subventions et de contributions a révélé un certain nombre de cas où la diligence raisonnable a fait défaut. Nous avons constaté que certaines demandes ne contenaient pas tous les renseignements et toutes les pièces justificatives nécessaires et que d'autres n'étaient pas signées. En ce qui concerne le programme de contributions, huit dossiers, ou 17 p. 100 de l'échantillon, ne contenaient pas de demande. La direction avait estimé que les lettres de demande de financement étaient acceptables comme demandes. Cette pratique a été modifiée après notre visite et RFDE exige maintenant une demande avant d'approuver un financement.

3.14 En ce qui concerne les deux programmes SPE et FDE, des projets ont été financés même s'ils n'étaient pas admissibles selon la politique régissant les programmes. Dans certains cas, les projets n'étaient pas conformes à l'objectif énoncé dans la politique et, dans d'autres, l'auteur

de la demande ne répondait pas aux critères d'admissibilité. L'examen des dossiers SPE a révélé un nombre important de projets approuvés dont il n'était pas clair s'ils respectaient les critères d'admissibilité du programme. Par exemple, la direction a approuvé des projets où, selon la direction, « le non-financement de frais exceptionnels pourrait mettre en danger la survie de l'entreprise ». La politique sur les SPE contient des dispositions à cet égard. Pour les projets approuvés selon cette politique que nous avons examinés, nous doutons que les « frais exceptionnels » en soient réellement. On devrait examiner la possibilité de fournir plus de détails sur ce que sont les « frais exceptionnels » pour l'application de la politique sur les SPE.

3.15 L'examen de dossiers du programme FDE a révélé que des projets non admissibles avaient été financés : pour 7 des 46 dossiers examinés, ou 15 p. 100 de l'échantillon, des fonds ont été versés sans preuve de conformité à toutes les exigences d'admissibilité en vertu de la politique sur le FDE. Cela représente près de 10 p. 100 de la valeur totale des dossiers échantillonnés (soit 91 698 $ sur 971 702 $). La direction estime que la politique admet une certaine interprétation de l'admissibilité. Les exceptions portées à son attention ont été notées et les gestionnaires, informés de la nécessité qu'ils assurent le respect de la politique. Le besoin est l'un des principaux critères pour recevoir de l'aide dans le cadre des programmes SPE et FDE. Il est principalement interprété comme un besoin financier, mais le Ministère n'a pas de moyen pratique d'évaluer ou de définir ce besoin et il laisse au personnel le soin de trancher en fonction de l'information dont il dispose. Souvent, les renseignements financiers contenus dans les demandes ne sont ni clairs ni complets et le personnel est incapable de déterminer le besoin. Sur les 28 dossiers FDE choisis dans les sous-programmes A à E (le critère du besoin ne s'applique pas, en principe, au sous-programme G), 11 ou 39 p. 100 ne contenaient pas de documents prouvant que le critère du besoin a été respecté.

Critère : RFDE devrait s'assurer que le financement est utilisé aux fins prévues.

3.16 Une surveillance quelconque visant à assurer que les fonds approuvés sont utilisés aux fins prévues est un moyen important d'exercer une diligence raisonnable dans l'utilisation des fonds publics. Par exemple, en vertu des accords de contribution, dont il faut rendre compte, les bénéficiaires doivent démontrer qu'ils ont utilisé les fonds reçus pour le projet qui a été approuvé. Dans le cadre du programme FDE, cela signifie normalement que le bénéficiaire doit rendre compte de ses dépenses en fournissant copie de ses reçus et factures. Cela montre au Ministère que les fonds ont été dépensés conformément à l'accord signé par le bénéficiaire et RFDE.

3.17 Sur les 46 dossiers FDE examinés, 15 ou 33 p. 100 ne contenaient aucune pièce justificative, même si la date limite de présentation était passée depuis longtemps. Cinq autres dossiers (10 p. 100) ne contenaient pas toutes les pièces justificatives nécessaires : il manquait des reçus pour démontrer que toute la contribution avait été dépensée pour le projet, tel que convenu. Dans certains cas, le Ministère a pris des mesures pour recouvrer les fonds correspondant aux pièces justificatives manquantes, mais, dans la majorité des cas, il n'a pris aucune mesure immédiate. La direction a indiqué que toutes les contributions ont maintenant été justifiées et que des factures ont été établies lorsqu'un écart avait été constaté.

3.18 Attendre que les bénéficiaires présentent leurs pièces justificatives est la principale méthode de surveillance des contributions utilisée par le Ministère. Au cours de la période de réalisation du projet, les employés de RFDE ne font pas de suivi auprès des bénéficiaires de contributions, mais au cours des entrevues ils ont dit qu'ils souhaitaient communiquer davantage avec les clients à ce stade-là. En raison du manque de temps et de personnel, les agents de RFDE ont du mal à passer bien du temps avec les clients, outre celui consacré à l'évaluation, dans le processus de financement. Même si, dans

certaines régions, une certaine forme d'aide et de suivi est accordée à l'égard de cas particuliers, aucun effort n'est fait à l'échelle du programme pour surveiller et appuyer les projets au fil de leur réalisation.

Critère : RFDE devrait savoir si les programmes produisent les résultats attendus.

3.19 Le Ministère n'a pas examiné le programme SPE et le dernier examen du programme FDE visait les exercices 1993-1994 à 1997-1998. RFDE établit un rapport annuel et une liste de bénéficiaires pour le Fonds de développement des entreprises. Cela comprend une certaine analyse de l'importance du financement dans différentes régions et de celle de l'appui accordé aux entreprises autochtones. On peut toutefois douter de la fiabilité des données sur les emplois créés et maintenus, que les bureaux régionaux recueillent et transmettent à l'administration centrale. Les clients donnent des chiffres estimatifs dans leurs demandes, souvent sans préciser si des emplois seront maintenus ou créés. Généralement, les employés de RFDE doivent estimer le nombre de ces emplois, mais celui-ci n'est pas vérifié. La direction estime que les employés des régions connaissent bien les projets, car ceux-ci sont petits et situés dans leurs localités, ce qui leur facilite les estimations.

3.20 RFDE ne dispose pas de données pour déterminer si ces programmes donnent les résultats attendus. Dans une certaine mesure, cela tient à la difficulté de mesurer des concepts comme le développement ou les retombées économiques. Toutefois, c'est en grande partie parce que le Ministère n'a pris aucun moyen pour obtenir des données exactes et vérifiables (sur les emplois créés, par exemple) qui pourraient servir à mesurer le rendement. Si le ministère des RFDE veut que ces programmes contribuent à stimuler le revenu et l'emploi et à favoriser une économie diversifiée et durable, il doit avoir plus d'information sur ce qui arrive aux bénéficiaires après qu'ils ont reçu des fonds. Voici le type de questions que le Ministère devra tenter de se poser :

- Qu'est-ce qu'un emploi?
- Combien d'emplois a-t-on créés?
- Combien de temps ont-ils duré?

3.21 La question de la mesure du rendement est fondamentale. Sans le type d'information fiable requise, le Ministère ne peut pas faire rapport des réalisations à l'Assemblée législative. Si les décideurs ne disposent pas d'une information utile sur le rendement des programmes, ils ne peuvent déterminer si ceux-ci fonctionnent ou s'il faut les modifier.

Critère : RFDE devrait s'assurer que l'administration centrale surveille et évalue efficacement la gestion régionale des programmes de subventions et de contributions.

3.22 Au cours de notre vérification, nous avons trouvé peu de preuves de surveillance et d'évaluation de la gestion régionale de ces programmes, sauf celle de l'aspect financier (p. ex., la gestion des budgets des programmes), par l'administration centrale. Celle-ci a de l'information sur le financement dont chaque région dispose pour ces programmes, ainsi qu'un système de collecte de données sur les subventions et les contributions auprès des bureaux régionaux.

3.23 Il y a quelques années, le Ministère a confié aux régions la charge d'administrer les programmes, mais l'administration centrale doit quand même surveiller de près la façon dont ceux-ci sont gérés. Par exemple, différents bureaux régionaux ont développé différentes pratiques d'administration de ces programmes – comme l'établissement de politiques régionales pour aider les trappeurs dans le cadre du programme SPE ou pour aider les entreprises à effectuer des achats d'ordinateurs avant l'an 2000. Certains bureaux ont des procédures écrites détaillées pour l'évaluation et l'approbation du financement, alors que d'autres ne sont pas si rigoureux à cet égard. D'autres

bureaux conservent des comptes rendus plus détaillés des discussions menant à la prise de décisions de financement, et d'autres encore consignent seulement la décision qui a été prise. Le Ministère note que des réunions de la haute direction sont tenues périodiquement pour donner aux gestionnaires l'occasion d'échanger des renseignements. Toutefois, nous croyons qu'il y a des secteurs où un échange plus nourri de renseignements et de pratiques exemplaires pourrait améliorer l'ensemble des programmes et où l'administration centrale devrait jouer un rôle afin d'assurer une mise en œuvre uniforme des programmes dans tout le territoire.

Critère : RFDE devrait faire des efforts raisonnables pour harmoniser et coordonner ses activités avec les autres organisations qui exécutent des programmes similaires.

3.24 RFDE accomplit actuellement certains travaux d'harmonisation et de coordination de ses activités avec d'autres organisations, mais des efforts supplémentaires s'imposent. Aux efforts de coordination avec le gouvernement fédéral participe le Centre de services aux entreprises Canada-Territoires du Nord-Ouest, qui fournit information et appui aux gens du Nord désireux d'en savoir davantage sur les programmes fédéraux et territoriaux d'aide à l'entreprise. Au niveau régional et dans les collectivités, les employés de RFDE ont besoin de mieux comprendre les programmes fédéraux afin de pouvoir aider les clients à obtenir des fonds fédéraux. Le Ministère pourrait également songer à harmoniser un plus grand nombre de ses mesures avec celles de ministères fédéraux, comme Développement des ressources humaines Canada (DRHC), Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) et la Banque de développement du Canada (BDC). La direction note qu'il y a une communication régulière avec AINC et la BDC, mais elle convient qu'il pourrait y avoir une plus grande coopération.

3.25 Au sein du Ministère, un comité d'examen des entreprises étudie la possibilité de regrouper des éléments du financement d'entreprise actuellement gérés par plusieurs entités des T.N.-O. Le Ministère administre les programmes SPE et FDE et nombre d'autres petits programmes de subventions et de contributions, tandis que la Société de crédit commercial des T.N.-O accorde des prêts aux petites entreprises et la Société de développement des T.N.-O. investit dans diverses entreprises territoriales. Dans son rapport final, le comité recommande que le GTNO fusionne ces deux sociétés en une seule société d'État chargée d'administrer les programmes d'aide à l'entreprise. Il recommande également que cette société prenne le relais de RFDE pour exécuter les programmes d'aide à l'entreprise, financer le développement des collectivités et gérer le Centre de services aux entreprises Canada-Territoires du Nord-Ouest. L'approche suggérée par le comité vise à rationaliser et à simplifier le processus de demande d'aide à l'entreprise pour les gens du Nord en leur offrant un « guichet unique ».

Sous-programme G – Initiatives communautaires

3.26 Ce sous-programme découle d'un programme fédéral-territorial de développement économique à frais partagés qui a pris fin dans les années 1990. Il a été approuvé séparément des autres sous-programmes du FDE.

3.27 Nous craignons que le sous-programme G ne soit pas conforme aux autres sous-programmes du FDE. Par exemple, alors que ceux-ci sont très précis quant aux activités admissibles au financement, le sous-programme G laisse une grande latitude dans le choix de ces activités. Cela en fait un outil de financement plus attrayant que les autres sous-programmes. En 1999-2000, des contributions d'une valeur de 2,2 millions de dollars ont été approuvées dans le cadre du sous-programme G, comparativement à des contributions de 1,9 million pour les sous-programmes A à E. Étant donné que les règles du sous-programme G sont moins rigoureuses, la reddition de comptes peut en souffrir : des 15 dossiers FED examinés qui ne

contenaient pas de pièces justificatives, 6 (40 p. 100) concernaient des contributions versées dans le cadre du sous-programme G. La direction signale que toutes les pièces justificatives nécessaires ont maintenant été fournies, comme il est exigé.

Conseils et appui à l'entreprise

3.28 Le rôle des employés des bureaux régionaux de RFDE consiste, entre autres, à fournir conseils et appui aux clients qui essaient de développer leurs entreprises. Même si tous les bureaux régionaux reconnaissent que ces activités entrent dans leur rôle, elles ne sont pas clairement définies dans les politiques d'aide à l'entreprise. Un grand nombre des employés de première ligne que nous avons interviewés ont indiqué qu'il était aussi important, sinon plus, à leur avis, de pouvoir offrir appui, directives et formation aux entrepreneurs du Nord que de leur « offrir simplement de l'argent ». La plupart se sont dits d'avis que davantage d'entreprises réussiraient si l'on aidait les clients à acquérir des connaissances et des compétences en affaires. Toutefois, la majorité des employés ont indiqué qu'en raison de leurs autres responsabilités, il leur était très difficile de consacrer plus de temps à chaque client. Cela vaut en particulier dans les secteurs où le roulement des agents de développement économique est élevé et où ces postes demeurent vacants.

Rendement et évaluation des programmes

3.29 Comme il a été mentionné précédemment, le Ministère ne dispose pas d'information fiable lui permettant d'évaluer le rendement des programmes SPE et FDE. C'est une question dont il devra tenir compte dans son initiative visant à regrouper en un seul organisme public tous les mécanismes d'aide à l'entreprise. Autrement, il sera difficile pour le GTNO de savoir si ses activités de développement économique sont efficaces.

3.30 Le Conseil de gestion financière (CGF) a délégué à chaque ministère du GTNO la responsabilité d'établir et de mettre en œuvre une politique sur les subventions et contributions qui s'inspire des lignes directrices du Guide de l'administration financière. RFDE est responsable de la mesure et de l'évaluation de son rendement, mais le Secrétariat du Conseil de gestion financière (SCGF) devrait également surveiller et évaluer le rendement de ministères comme RFDE dans la gestion des programmes de subventions et de contributions.

Conclusion

3.31 De l'avis général, les programmes SPE et FDE sont d'importants instruments de développement économique dans les T.N.-O. Les employés du Ministère sont déterminés à faire tout en leur pouvoir pour aider les habitants du Nord à être des entrepreneurs prospères.

3.32 Il y a toutefois d'importants défis à relever pour que le Ministère puisse démontrer la pleine valeur de ces programmes. La reddition de comptes de RFDE risque de ne pas être assurée pour les raisons suivantes :

- manque de clarté des politiques et procédures;
- coordination insuffisante entre l'administration centrale et les bureaux régionaux;
- méthode peu fiable de collecte de données;
- mesure du rendement et surveillance insuffisantes.

Il faut exercer une diligence raisonnable plus efficace sur l'utilisation des fonds publics pour ces programmes, sans alourdir l'actuel fardeau administratif des agents. De plus, le Ministère a besoin d'information plus crédible afin de pouvoir faire rapport du rendement de ces programmes à l'Assemblée législative et aux habitants des T.N.-O. et du Canada. Il devrait tenir compte de ces facteurs dans la poursuite de

la mise en œuvre des recommandations du Comité d'examen des entreprises.

3.33 Le public a le droit de connaître le rendement de ces programmes de subventions et contributions, mais il a aussi la responsabilité de contribuer à améliorer la situation. Les personnes, les collectivités et les organisations qui reçoivent des fonds publics pour des activités favorisant le développement économique doivent également accepter la responsabilité d'assurer la reddition de comptes, car elle fait partie intégrante d'une saine gestion et d'un bon gouvernement.

Recommandations

3.34 Le ministère des Ressources, de la Faune et du Développement économique devrait :

- **prévoir un examen approfondi des politiques et pratiques concernant les subventions et contributions d'aide à l'entreprise, que les programmes SPE et FDE continuent de relever de RFDE ou qu'ils soient pris en charge par une nouvelle société (voir le paragraphe 3.18);**
- **veiller à ce que les politiques sur les subventions et contributions appuyant les entreprises respectent les exigences du *Guide de l'administration financière* et contiennent en outre des objectifs clairs et mesurables et des critères d'admissibilité clairs (voir les paragraphes 3.13, 3.14, 3.26 et 3.29);**
- **s'assurer que les définitions d'importants concepts, comme les emplois créés, le besoin et la viabilité, sont comprises et appliquées de façon uniforme dans tout le territoire (voir les paragraphes 3.14 et 3.19);**
- **veiller à ce que les programmes d'aide à l'entreprise soient dotés de procédures adéquates de diligence raisonnable de sorte que seuls les demandeurs et les projets admissibles soient financés et que ces fonds servent aux fins approuvées (voir les paragraphes 3.12 à 3.16);**
- **établir clairement la différence entre le développement des entreprises et le développement communautaire ou social et en tenir compte dans les politiques et les programmes;**
- **déterminer s'il est prioritaire de fournir des conseils et un appui dans le cadre de l'aide aux entreprises des T.N.-O. (voir le paragraphe 3.27);**
- **trouver des moyens d'acquérir des données fiables sur le rendement des programmes et s'assurer que ces données utiles, actuelles et liées aux objectifs des programmes (voir les paragraphes 3.18 et 3.19);**
- **veiller à ce que les employés de RFDE reçoivent une formation et des affectations qui leur permettent de s'acquitter de leurs responsabilités dans tout le territoire (voir les paragraphes 3.17 et 3.27);**
- **harmoniser et coordonner, dans la mesure du possible et s'il y a lieu, les programmes territoriaux d'aide à l'entreprise avec les programmes fédéraux (voir les paragraphes 3.23 et 3.24).**

3.35 ***Réponse de la direction : Le ministère des Ressources, de la Faune et du Développement économique est d'accord avec les recommandations, car elles sont essentielles au bon fonctionnement de ces programmes. Il veillera à ce qu'elles soient communiquées aux gestionnaires des programmes et à ce qu'elles soient suivies le plus possible pendant qu'il administrera les programmes, puis à ce qu'elles soient intégrées dans les lignes directrices sur le fonctionnement du nouvel organisme de développement des entreprises lorsqu'il verra le jour l'an prochain.***

Chapitre 4

Autres observations du vérificateur – Société d'habitation des T.N.-O.

Introduction

4.1 Ce chapitre contient, à l'endroit de la Société d'habitation des T.N.-O., des observations et recommandations qui, à notre avis, devraient être portées à l'attention de l'Assemblée législative, conformément au paragraphe 30(2) de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*. Nos préoccupations sont examinées sous quatre rubriques :

- Emprunts et risques
- Mandat et risques
- Obligation redditionnelle de la Société à l'égard de l'Assemblée législative
- Recouvrement des prêts hypothécaires

Emprunts et risques

Aperçu

4.2 La Société d'habitation des T.N.-O. (SHTNO ou Société) a conclu, avec la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL), une entente visant à administrer plus de 44 millions de dollars en hypothèques dans les Territoires du Nord-Ouest. En vertu de cette entente, la SHTNO est responsable de ce montant envers la SCHL. Le Conseil de gestion financière (CGF) a approuvé la conclusion de cette entente, mais il n'a pas autorisé la SHTNO expressément à prendre en charge la nouvelle dette. De plus, il n'est pas clair si la Société a une approbation « générale » l'autorisant à prendre en charge certaines hypothèques, comme elle l'a fait dans le cas d'un centre de désintoxication sans but lucratif.

Contexte

4.3 En 1997, la SCHL a conclu avec la Société une entente sur le logement social (ELS), visant à transférer du gouvernement fédéral au GTNO l'administration du logement social des T.N.-O. Dans le cadre de cette entente, la Société devait administrer plus de 44 millions de dollars en hypothèques contractées pour des programmes de logement sans but lucratif et coopératif. La Société a pris en charge tous les droits et toutes les responsabilités que la SCHL avait en vertu d'ententes distinctes conclues avec les organisations parties à ces programmes. Elle doit verser à la SCHL les paiements relatifs aux hypothèques même si elle ne les reçoit pas des détenteurs d'hypothèque. Pour atténuer ce risque, la SHTNO a reçu de la SCHL une subvention ponctuelle (ultérieurement partagée avec le Nunavut) lui permettant de faire face aux dépenses imprévues découlant de l'administration de l'ELS.

4.4 Au cours de 2000, un organisme sans but lucratif, en l'occurrence un centre de désintoxication, n'a pas payé son hypothèque. La Société a acheté le centre pour un million de dollars, soit sa valeur marchande d'expertise. Dans le cadre de l'achat, elle a pris en charge l'hypothèque d'environ 800 000 $, non payée à la SCHL par les propriétaires antérieurs du centre, sans que cet emprunt ait été approuvé expressément, comme l'exige la loi.

Questions

4.5 En vertu de l'article 14 de la *Loi sur la Société d'habitation des Territoires du*

Nord-Ouest (la *Loi*), la Société est autorisée à emprunter des fonds pour ses activités. Toutefois, l'article 15 de la *Loi* limite son pouvoir d'emprunt, l'assujettissant à la partie IX de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (*LGFP*) des T.N.-O.

4.6 L'article 80 de la partie IX de la *LGFP* interdit aux organismes publics d'emprunter de l'argent sans y avoir été autorisés par le Conseil de gestion financière (CGF). L'autorisation doit avoir été recommandée par le ministre de tutelle et par le ministre des Finances. Ce processus d'autorisation permet au CGF d'étudier le dossier et d'analyser les risques. Il permet aussi au GTNO de vérifier si le niveau d'endettement général est conforme aux plafonds pour le montant total des dettes que les Territoires peuvent contracter.

4.7 Le ministre de tutelle de la Société, le CGF et le Conseil exécutif ont approuvé l'entente sur le logement social. Toutefois, il n'est pas certain que le Conseil exécutif ou le CGF aient envisagé l'achat d'installations de débiteurs hypothécaires en défaut et la prise en charge de la dette connexe dans le cadre de leur autorisation. La Société n'a pas été autorisée expressément à prendre en charge la dette en vertu de l'article 80 de la *LGFP* avant d'acheter le centre de désintoxication.

4.8 Nous avons discuté de cette question avec la Société et avec le ministère des Finances. Ils ont indiqué qu'une autorisation n'avait pas été demandée parce que le CGF et le Conseil exécutif avaient essentiellement approuvé la dette éventuelle lorsqu'ils ont approuvé l'ELS. Par conséquent, selon eux, il n'était pas nécessaire d'obtenir d'autorisation lorsque l'éventualité s'est présentée. Selon nous, il n'est pas évident que l'ELS approuvée prévoyait la prise de mesures de ce genre par la Société.

4.9 Même si la Société était responsable du paiement de l'hypothèque impayée, en vertu de l'ELS, elle aurait pu envisager d'autres possibilités, y compris la saisie. Étant donné qu'elle n'avait pas demandé l'autorisation de prendre en charge la dette, le CGF n'a pas eu l'occasion d'analyser ces possibilités.

4.10 De plus, en vertu de la *LGFP*, la Société doit présenter de façon détaillée dans son plan d'entreprise les achats d'immobilisations qu'elle prévoit effectuer, mais cet achat ne figurait pas dans le plan d'acquisition d'immobilisations de 2000-2003. Les changements apportés au plan d'entreprise, y compris les activités non envisagées auparavant, doivent être approuvés par le Ministre. Selon les représentants de la Société, le Ministre a donné à cette dernière, le 3 novembre 2000, l'instruction écrite d'effectuer cette opération. La direction n'a pas jugé que le changement net à ses crédits, qui atteignait 285 000 $, était suffisamment élevé pour qu'elle fasse de nouveau approuver son budget.

4.11 Une situation similaire pourrait se reproduire. Le manque de clarté quant à ce qui a été approuvé pour la mise en œuvre de l'ELS donne lieu à des interprétations qui pourraient ne pas correspondre à l'intention du GTNO lorsqu'il a conclu l'entente.

4.12 L'Assemblée législative doit être mise au courant de cette question importante pour plusieurs raisons. Premièrement, tout emprunt d'un organisme public s'additionne à la dette totale du gouvernement et la dette totale qu'il peut contracter est limitée par la loi. Deuxièmement, lorsque des ententes de cette nature sont conclues, toutes les répercussions et tous les risques devraient être indiqués et compris avant qu'elles soient approuvées. Il serait utile que le CGF et le Conseil exécutif précisent la nature exacte de leurs approbations et relient celles-ci aux dispositions législatives pertinentes.

Recommandation

4.13 La Société devrait demander au CGF et au Conseil exécutif d'indiquer clairement s'ils étaient d'accord avec la prise en charge d'hypothèques lorsqu'ils ont approuvé

l'entente sur le logement social. Pour les futures ententes de ce genre, la Société devrait préciser chacune des conditions qui nécessitent une approbation en vertu des lois et règlements existants et demander que chaque entente soit approuvée par le CGF.

4.14 ***Réponse de la Société : Au départ, la Société a rédigé une ébauche de présentation au CGF le 17 janvier 2000, demandant l'autorisation d'acquérir un centre de désintoxication et la dette correspondante auprès de l'un des tiers organismes sans but lucratif visés dans l'entente sur le logement social. De plus, la Société a demandé aux organismes centraux du GTNO de préciser s'il était nécessaire de faire approuver par le CGF la prise en charge de la dette existante, qui constituait déjà pour elle une dette éventuelle. Par suite de cette consultation, il a été décidé que la Société n'aurait pas à soumettre une présentation au CGF pour finaliser l'acquisition.***

4.15 ***Réponse de la Société : Une opération de cette nature effectuée plus tard, selon laquelle des tiers organismes sans but lucratif n'avaient pas payé leurs hypothèques, a obligé la Société à prendre des mesures. Nous avons déjà demandé et reçu l'autorisation du CGF d'acquérir l'actif et de prendre en charge la dette.***

Mandat et risques

Aperçu

4.16 La Société a conclu une entente l'autorisant à remplir les fonctions d'entrepreneur général dans la construction d'unités d'habitation dans l'État de l'Alaska. Il n'est pas sûr que la loi lui permette de mener des activités extraterritoriales. Si la Société ne respecte pas le mandat que lui confère la loi, elle peut s'exposer à des risques financiers et en faire courir au GTNO.

Contexte

4.17 En mars 2000, la Société a annoncé avoir conclu avec l'Alaska une entente afin de lui vendre un complexe d'habitation de cinq unités pour personnes âgées. Qualifiée de projet pilote, l'entente pour la construction du complexe prévoyait le recours à des entrepreneurs des T.N.-O. et à la main-d'œuvre locale de l'Alaska, et l'utilisation de matériaux des T.N.-O.

4.18 À titre d'entrepreneur dans cette entente, valant 695 426 SUS (environ 1 040 000 SCAN), la Société l'a signée le 10 mai 2000. La date d'achèvement prévue pour le complexe était le 30 novembre 2000. Par la suite, la Société a confié en sous-traitance la construction du complexe à une entreprise du Nord pour 943 536 SCAN, bien que le coût final ait dépassé un million de dollars, sauf erreur.

Questions

4.19 Nous craignons que la Société n'ait outrepassé son mandat et ses pouvoirs en remplissant les fonctions d'entrepreneur général dans la construction du complexe en Alaska. Selon les dispositions de la loi constitutive de la SHTNO, il semble clair que celle-ci a été créée pour répondre aux besoins en logement des résidents des Territoires du Nord-Ouest.

4.20 La Société invoque une interprétation libérale de certains articles de la *Loi sur la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest* (la *Loi*) pour appuyer sa participation à des activités qui n'y sont pas mentionnées expressément. L'une d'elles est sa participation à la construction de complexes d'habitation à l'extérieur des Territoires du Nord-Ouest.

4.21 L'article 4 de la *Loi* autorise la Société à fournir, mettre en valeur, entretenir et gérer des logements pour les personnes âgées, les particuliers, les familles, les étudiants et d'autres groupes. Outre ces activités, la *Loi*

prévoit que la Société peut exercer toute autre attribution « qui peut lui être confiée ». Ce mandat a été interprété largement par la SHTNO qui l'a compris comme lui permettant de mener toute activité ayant un lien quelconque avec le logement. Toutefois, nous croyons que le pouvoir implicite de confier des attributions à la Société appartient à l'Assemblée législative.

4.22 Bien que la vente d'ensembles d'habitation à des parties de l'extérieur des Territoires du Nord-Ouest puisse être interprétée comme une activité légitime, elle comporte des risques.

4.23 Si la Société participe à des activités qui n'entrent pas dans celles autorisées par sa loi constitutive, elle peut se trouver en situation juridique dite *ultra vires*. Dans ce cas, ces activités deviennent invalides, ou nulles, et les protections et droits normaux de la Société en vertu de la loi ne s'appliquent pas. Les droits et protections qu'elle peut perdre comprennent la capacité de faire exécuter un contrat (en particulier, le recouvrement des recettes) et une responsabilité civile plus grande que celle normalement conférée aux entrepreneurs.

4.24 Comme les autres sociétés d'État territoriales, la SHTNO a été créée pour remplir des objectifs territoriaux. Nous encourageons l'Assemblée législative à examiner soigneusement les risques financiers et juridiques que présente la participation à des activités qui peuvent être interprétées comme étant extraterritoriales.

Obligation redditionnelle de la Société à l'égard de l'Assemblée législative

4.25 Les exemples ci-dessus nous rappellent qu'une société d'État doit rendre compte de toutes ses activités par l'intermédiaire du ministre de tutelle. Celui-ci doit approuver les activités que la société a énoncées dans son plan d'entreprise ainsi que ses budgets d'immobilisations et d'exploitation. Si la société souhaite modifier ses plans ou budgets, elle doit d'abord obtenir l'approbation du ministre.

Recommandation

4.26 L'Assemblée législative et, en particulier, le Conseil exécutif sont en définitive responsables de tous les secteurs de gestion du gouvernement, dont l'établissement des politiques et la gestion des finances. Les activités des sociétés d'État influent sur celles de l'ensemble du gouvernement. Toute activité prévue qui présente un risque pour le GTNO, comme la prise en charge d'une dette par la société ou le fait d'outrepasser le mandat de celle-ci, devrait être communiquée comme il se doit à l'Assemblée législative. Par exemple, les autorisations implicites dans des plans d'entreprise ne remplacent pas de façon satisfaisante, à notre avis, les demandes d'autorisation expresses, les débats et leur approbation par l'Assemblée législative.

4.27 ***Réponse de la Société : La Société soutient que les mécanismes d'examen et d'approbation établis par le gouvernement suffisent à dissiper la crainte que l'Assemblée législative n'ait peut-être pas reçu toute l'information nécessaire sur cette question. La Société a indiqué ce secteur d'activité comme l'un des quatre principaux qui figurent dans son plan d'entreprise de 2000-2001. Le Comité permanent des programmes sociaux, le Ministre et le CGF ont approuvé le plan d'entreprise.***

4.28 Pour tout nouveau secteur d'activité proposé, la Société devrait s'assurer que sa loi constitutive lui permet d'effectuer les travaux connexes. Lorsqu'elle mise sur les pouvoirs énoncés dans cette loi pour remplir les autres fonctions qui peuvent lui être attribuées, la Société devrait s'assurer que l'Assemblée législative lui a effectivement confié ces fonctions.

4.29 ***Réponse de la Société : La Société avait l'appui politique nécessaire pour mener ses***

activités et la Loi sur la Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest n'en limite pas expressément les activités aux T.N.-O. Toutefois, la Société a décidé d'adopter une approche prudente et, sans cadre un législatif clair appuyant ses activités, elle ne mènera plus d'activités où elle agit comme entrepreneur général, en dehors des T.N.-O.

Recouvrement des prêts hypothécaires

Aperçu

4.30 La Société s'est employée à recouvrer de façon efficiente et équitable les hypothèques qui lui étaient dues. Chaque année depuis 1996, notre bureau parle à la direction de la nécessité d'améliorer ses méthodes de recouvrement, sans qu'aucune amélioration réelle n'ait été apportée. Afin d'être juste envers les résidents des T.N.-O. et de se conformer aux saines pratiques de gestion financière, la Société doit s'efforcer davantage de corriger cette lacune.

Contexte

4.31 Tout au long de son histoire, la Société a fourni des logements aux moins nantis des T.N.-O. dans le cadre de divers programmes de logement social et d'accession à la propriété. Les programmes d'accession à la propriété permettent d'offrir des hypothèques et des subventions aux clients qui achètent, construisent ou rénovent leur logement. Au cours des dix dernières années, cette initiative a suscité divers sous-programmes.

4.32 Depuis 1996-1997, la Société affecte ses dépenses en immobilisations à des programmes d'accession à la propriété selon lesquels le client est tenu de rembourser une partie du coût de l'achat ou de la rénovation de son logement en contractant une hypothèque auprès de la Société ou d'un établissement de crédit. Les programmes d'accession à la propriété s'adressent surtout aux bénéficiaires de logement social qui ont un revenu suffisant pour payer les services publics et une partie des coûts de construction ou de rénovation du logement. Les versements hypothécaires sont établis en fonction du revenu du bénéficiaire. Les propriétaires qui ont contracté une hypothèque auprès de la SHTNO ont un filet de sécurité supplémentaire, car une baisse de leur revenu entraîne une réduction de leurs versements hypothécaires.

4.33 Depuis 1997-1998, la Société a remplacé la plupart des programmes d'accession à la propriété antérieurs par deux nouveaux : le programme d'aide accrue au versement initial (PAAVI) et le programme de logement indépendant (PLI). Ces programmes fournissent aux clients des subventions et des prêts-subventions correspondant à la majeure partie du coût du logement.

4.34 En 2000-2001, la Société a consacré environ 12,5 millions de dollars aux programmes d'accession à la propriété, dont le PAAVI et le PLI, et à divers programmes de réparation et de rénovation. La pièce 4.1 indique l'écart important qui existe entre les hypothèques brutes et les hypothèques nettes. Cet écart est attribuable aux subventions accordées aux créanciers hypothécaires par la Société et aux sommes que celle-ci a été incapable de recouvrer.

Pièce 4.1

Prêts hypothécaires

	1998-1999		1999-2000		2000-2001	
	Dollars	%	Dollars	%	Dollars	%
Coût des logements – montant brut des hypothèques	37 719 000	100	39 377 000	100	39 303 000	100
moins : subventions	29 880 000	79	30 361 000	77	30 826 000	78
Prêts hypothécaires	7 839 000	21	9 016 000	23	8 477 000	22
moins : créances douteuses	4 878 000	13	6 228 000	16	6 120 000	16
Prêts hypothécaires nets	2 961 000	8	2 788 000	7	2 357 000	6

4.35 Les chiffres de 2000-2001 indiquent que les détenteurs d'hypothèque doivent payer, en moyenne, seulement 22 p. 100 du coût du logement; le reste est un cadeau qui leur est fait. Toutefois, le montant net réellement dû est plus bas encore, soit environ 7 p. 100, en moyenne, du coût du logement ces trois dernières années.

4.36 Les employés du bureau de district administrent et surveillent les prêts hypothécaires et les recouvrements. Tous les mois, ils reçoivent de l'administration centrale des rapports sur les arriérés et ils écrivent aux créanciers hypothécaires dont les versements sont en retard. Il arrive qu'un représentant du bureau de district parle de ses arriérés à un client. Ces discussions ont, en règle générale, très peu d'effet.

4.37 La Société a effectué ses propres examens internes des hypothèques et des prêts. Dès 1994, ces examens ont révélé une grande variation des efforts de recouvrement d'une région à l'autre et peu de preuves d'un engagement à l'échelle de la Société à l'égard de l'administration et du suivi d'une politique de recouvrement commune. Ces examens ont également révélé que, pour bon nombre des dossiers à la veille d'être l'objet de mesures de saisie, celles-ci avaient été arrêtées par suite d'ingérence politique.

4.38 Nous avons exposé ces problèmes de recouvrement dans le Rapport de 1996 à l'Assemblée législative. À ce moment-là, nous avions souligné que près de 60 p. 100 des versements dans le cadre du programme d'habitation en région rurale et éloignée (Rural and Remote Housing Program) étaient en retard et nous avions indiqué que, si aucune amélioration n'était faite, les problèmes iraient grandissant au fur et à mesure que les gens se rendraient compte que le fait d'omettre ses versements n'avait aucune conséquence.

4.39 Chaque année depuis 1996, nous avons discuté avec la direction de la nécessité d'apporter des améliorations à cet égard. À ce jour, aucune amélioration importante n'a été apportée : il y a peu de preuves que la Société assure de manière cohérente une surveillance constante des prêts hypothécaires et un suivi du recouvrement des arriérés. Selon la direction, la Société a une capacité limitée de régler ce problème.

4.40 Les données sur les prêts hypothécaires à recevoir indiquent que les arriérés posent de plus en plus de problèmes. La pièce 4.2 montre que, même après des subventions initiales élevées, près des deux tiers des versements hypothécaires accusent des retards de plus de six mois. Cela représente une perte annuelle estimative d'environ 400 000 $ au titre des versements hypothécaires. Si ces montants pouvaient être recouvrés, ils pourraient servir à fournir un logement à d'autres ou améliorer leur logement.

4.41 Au cours de 2000-2001, la direction a formulé une proposition pour régler le problème du recouvrement des versements hypothécaires. Dans son document pour décision ministérielle, la direction a reconnu que la Société n'avait pas bien administré les comptes en souffrance et avait ainsi réduit considérablement sa capacité d'aider d'autres familles dans le besoin. La direction a proposé de régler le problème en transférant l'administration du portefeuille d'hypothèques aux organisations locales de logement. Ces organisations réussissent à recouvrer environ 95 p. 100 des loyers de logements subventionnés. De plus, la direction estimait qu'en rapprochant le recouvrement de la collectivité, on pourrait mieux évaluer la situation des propriétaires. Toutefois, aucune mesure n'a été prise depuis au sujet de cette question.

4.42 La direction nous a informés qu'elle étudiait d'autres méthodes, comme signaler les comptes en souffrance au bureau de crédit. À ce jour, la cote de crédit des clients qui n'ont pas effectué les versements hypothécaires dus à la Société n'a pas changé, car celle-ci n'a pas signalé les clients problèmes au bureau de crédit. Nous avons été informés que le Comité de la haute direction a approuvé, en novembre 2001, l'enregistrement au bureau de crédit des personnes qui refusent de payer. La Société a entrepris d'examiner comment appliquer cette mesure. On n'est pas certain de l'effet, le cas échéant, que l'enregistrement au bureau de crédit aura sur le problème des arriérés.

4.43 Le non-recouvrement des versements hypothécaires crée des injustices entre les divers programmes d'accession à la propriété ainsi qu'entre les programmes d'accession à la propriété et ceux de logement social.

4.44 Les personnes qui participent au programme d'aide accrue au versement initial (PAAVI) subissent une telle injustice. Dans le cadre du programme, le propriétaire doit financer une partie du coût d'achat ou de rénovation de son logement auprès d'une institution financière commerciale. S'il ne fait pas ses versements hypothécaires, la banque reprend possession du logement. Les personnes qui contractent une hypothèque auprès de la Société ne font pas face à cette menace. De plus, si des propriétaires ayant reçu des sommes dans le cadre du PAAVI perdent leur logement à la suite d'une reprise de possession, il est probable qu'ils demandent à la Société de les aider à se trouver un toit. Dans ce cas, la Société paie deux fois pour les mêmes personnes.

4.45 Comme le montre la pièce 4.2, certaines personnes font leurs versements hypothécaires. Il n'est pas juste pour elles que la Société permette à d'autres de se soustraire à leurs responsabilités sans qu'elles en subissent les conséquences.

4.46 Les familles qui participent aux programmes d'accession à la propriété sont beaucoup plus avantagées que celles qui habitent des logements locatifs subventionnés. En raison des subventions sur les versements initiaux et des taux hypothécaires élevés, les propriétaires peuvent obtenir gratuitement au moins 80 p. 100 de la valeur de leur logement. C'est un transfert important de richesse. Par contre, les familles qui participent au programme de logement social paient leur loyer sans bénéficier d'une augmentation de leur richesse globale.

Recommandation

4.47 La direction devrait immédiatement apporter des changements afin d'administrer les prêts hypothécaires de façon juste et équitable, y compris le recouvrement des versements hypothécaires en retard. Cela pourrait comprendre des discussions avec les clients en vue de prendre, pour le paiement des arriérés, des arrangements qui ne créeront pas de difficultés financières aux intéressés. Pour toutes ces questions, il est important que la Société ait l'appui du Ministre.

4.48 Réponse de la Société : La Société est d'accord avec le Bureau du vérificateur

général. L'incapacité de la Société à régler cette importante question soulève de sérieux problèmes de justice et d'équité et limite sa capacité d'aider d'autres familles dans les collectivités. La Société a entrepris de mettre à jour ses exigences au titre des programmes d'hypothèques afin d'inclure les débits bancaires automatiques et les autorisations de cession de salaire, ce qui lui permettrait de mieux s'acquitter de ses responsabilités en matière de recouvrement. Elle a également l'intention de se doter de ces outils pour les clients existants. La Société veut prendre des mesures de saisie seulement à l'égard des clients qui sont capables de rembourser leur hypothèque mais ne veulent pas le faire. Elle aura besoin de l'appui de tous les dirigeants politiques au niveau des territoires, des régions et des collectivités afin d'apporter de réels changements.

Pièce 4.2

Historique des versements hypothécaires

Programme	31 décembre 1999	31 mars 2000	31 mars 2001
	Nombre de clients	Nombre de clients	Nombre de clients
Actuel	108	92	80
De 1 à 5 paiements en retard	70	77	71
De 6 à 24 paiements en retard	100	114	115
Plus de 24 mois en retard	87	89	91

Source : Société d'habitation des T.N.-O.

Annexe

À propos de la vérification et du Bureau du vérificateur général du Canada

Notre vision

Le Bureau du vérificateur général (le Bureau) est un bureau de vérification indépendant au service de l'Assemblée législative et du bien-être de la population des Territoires du Nord-Ouest, réputé pour la qualité et l'effet de ses travaux.

Nous faisons la promotion

- d'un gouvernement responsable,
- d'une fonction publique éthique et efficace,
- d'une bonne gouvernance,
- du développement durable,
- de la protection du patrimoine et de l'héritage des Territoires du Nord-Ouest.

Nous le faisons en

- effectuant, en toute indépendance, des missions de vérification et des examens qui fournissent information, assurance et avis objectifs à l'Assemblée législative, au gouvernement et à la population des Territoires du Nord-Ouest;
- travaillant en collaboration avec les vérificateurs législatifs, les gouvernements fédéral et territoriaux, et les organisations professionnelles;
- offrant à notre effectif un milieu de travail respectueux où il pourra rechercher l'excellence et réaliser son plein potentiel professionnel.

Notre mandat

Conformément au paragraphe 30(1) de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, nous avons vérifié les comptes et les opérations financières du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (GTNO) pour exprimer une opinion sur les états financiers consolidés de ce gouvernement pour les exercices terminés le 31 mars 2000 et le 31 mars 2001.

Nos vérifications ont comporté l'examen de certains systèmes de contrôle financier, législatif et de fonctionnement et pratiques de gestion financières, ainsi que les tests détaillés que nous avons jugé nécessaires.

Le présent *Rapport de la vérificatrice générale à l'Assemblée législative des Territoires du Nord-Ouest*, communément appelé Rapport sur les autres questions (RAQ), fait partie de notre vérification. Conformément au paragraphe 30(2) de la *Loi sur les Territoires du Nord-Ouest*, le vérificateur général signale, parmi les « questions soumises à son examen », toutes celles qui, à son avis, méritent d'être portées à l'attention de l'Assemblée législative. Toutes les questions importantes communiquées dans ce rapport ont été examinées conformément aux normes de vérification généralement reconnues; par conséquent, notre examen a comporté les tests et autres procédés que nous avons jugés nécessaires.

Nos travaux de vérification

Le présent rapport contient des observations sur des éléments qui, à notre avis, intéresseront les membres de l'Assemblée législative; il contient aussi des recommandations et les réponses de la direction, le cas échéant. Les questions communiquées ont été constatées au cours de nos vérifications comptables et de la conformité aux autorisations des comptes publics, des sociétés d'État et des autres entités.

Nous avons formulé une réserve dans notre opinion de vérification sur les états financiers du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour les exercices terminés le 31 mars 2000 et le 31 mars 2001, en raison du traitement des paiements d'équité en matière d'emploi par le gouvernement et du dépassement du budget approuvé par le ministère de la Santé et des Services sociaux pour l'exercice 2000. Vous trouverez plus d'information sur ces questions dans le chapitre 1 du rapport.

Nous avons aussi délivré des opinions de vérification sans réserve sur les entités suivantes du gouvernement :

- conformément à l'article 99 de la *Loi sur la gestion des finances publiques des T. N.-O.* :

Entités	Exercice terminé le
Collège Aurora	30 juin 2000
	30 juin 2001
Société d'énergie des Territoires du Nord-Ouest	31 mars 2000
	31 mars 2001
Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest	31 mars 2000
	31 mars 2001
Société de développement des Territoires du Nord-Ouest	31 mars 2000
	31 mars 2001
Société de crédit commercial des Territoires du Nord-Ouest	31 mars 2000
	31 mars 2001
Commission des accidents du travail des Territoires du Nord-Ouest et du Nunavut	31 décembre 1999
	31 décembre 2000

- conformément à des nominations ministérielles :

Entités	Exercice terminé le
Commission des alcools des Territoires du Nord-Ouest	31 mars 2000
	31 mars 2001
Fonds renouvelable des produits pétroliers	31 mars 2000

Notre effectif

De nombreuses personnes comptant diverses compétences et expériences effectuent la vérification. C'est la somme de ces ressources qui permet au Bureau de produire des résultats positifs. L'équipe chargée de la vérification du GTNO est composée des personnes suivantes :

Vérificateur général adjoint

Ron Thompson

Directeur principal

Roger Simpson

Personnel de vérification

Chantal Berger	Marjorie Pound
Kristine Coombes	Megan Picard
Sylvie Fortin	Chris Polselli
Dustin Hoshowski	Anil Risbud
Stephanie King	Alain Sansregret
Susan Meilleur	Donna-Lee Shaw
Mila Simon	Michelle St-Jean
Dan Stadlwieser	Shawn Vincent

Peter Yeh

Autres services à la vérification

Équipe des méthodes de vérification annuelle

Services de révision et d'arts graphiques

Services juridiques

Rapport et commentaires de la direction

La politique du Bureau veut que les observations et les recommandations des vérifications soient soumises à la direction des organisations vérifiées pour qu'elle les commente. S'il y a lieu, le Bureau obtient des réponses écrites de la direction aux recommandations contenues dans les chapitres de vérification.

Nous avons remis l'ébauche de notre rapport au Bureau du contrôleur général, aux ministères et sociétés territoriales, lorsqu'il y avait lieu. Les réponses de la direction sont incluses dans les chapitres pertinents du rapport.

Remerciement

La direction a fourni les explications, l'information et l'accès à tous les documents demandés au cours de nos vérifications. Nous remercions le personnel du GTNO et de ses entités pour leur coopération.

Si vous souhaitez faire des commentaires ou poser des questions au sujet du rapport, veuillez communiquer avec Roger Simpson au (780) 495-2028.